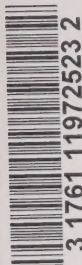


CA1  
XC36  
-1999  
L51



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

**LOOKING AHEAD:  
AN INTERIM REPORT ON OLDER WORKERS**

**Interim Report of the Standing Committee on  
Human Resources Development and the  
Status of Persons With Disabilities**

**Albina Guarnieri, M.P.  
Chair**

**June 1999**

---

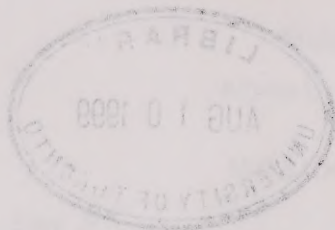
The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON  
HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND  
THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES



**LOOKING AHEAD:  
AN INTERIM REPORT ON OLDER WORKERS**

|                 |              |
|-----------------|--------------|
| Barbara Berman  | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |
| David A. Berman | John G. Goss |

**Interim Report of the Standing Committee on  
Human Resources Development and the  
Status of Persons With Disabilities**

David A. Berman

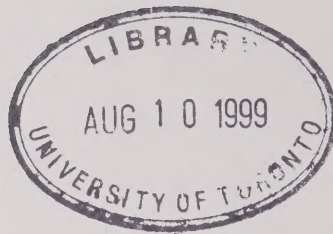
FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

David A. Berman

David A. Berman

David A. Berman

June 1999



LOOKING AHEAD  
AN INTERIM REPORT ON OLDER WORKERS

Interim Report of the Standing Committee on  
Human Resources Development and the  
Status of Persons with Disabilities



Publications Service

# **STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

## **CHAIR**

Albina Guarnieri

## **VICE-CHAIRS**

Dale Johnston

Bryon Wilfert

## **MEMBERS**

Diane Ablonczy  
Bernard Bigras  
Bonnie Brown  
Brenda Chamberlain  
Hec Clouthier  
Denis Coderre  
Paul Crête  
Libby Davies

Jean Dubé  
Christiane Gagnon  
John Godfrey  
Larry McCormick  
John O'Reilly  
Hon. Andy Scott  
Maurice Vellacott

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Danielle Belisle


## **FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT**

Sandra Harder

Kevin Kerr

William Young





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119725232>

# THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities proceeded with a study on Older Workers. After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:





# TABLE OF CONTENTS

---

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION .....  | 1  |
| I. A LABOUR MARKET PROFILE OF OLDER WORKERS .....                                 | 2  |
| II. BARRIERS TO ADJUSTMENT AND SUPPORT MEASURES TO<br>FACILITATE ADJUSTMENT ..... | 9  |
| A. High Wage Expectations and Prolonged Job Search .....                          | 9  |
| B. Barriers to Training .....   | 10 |
| C. Bridging the Gap Between Permanent Displacement and<br>Retirement .....        | 11 |
| D. Immobility .....   | 14 |
| E. Age .....  | 15 |
| F. Employment Benefits and Support Measures .....                                 | 15 |
| G. Phased-in Retirement .....   | 17 |
| H. Pre-emptive Measures .....   | 19 |
| CONCLUSION .....  | 20 |
| APPENDIX I: List of Witnesses .....   | 23 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....   | 25 |
| MINUTES OF PROCEEDING .....   | 27 |



# INTRODUCTION

---

Over the next twenty years, Canada faces the prospect of a rapidly aging workforce confronting the challenges of a labour market that demands newer and more modern skills. The heightened demand for modern technical skills in today's workplace has created a growing crisis for displaced low-skilled older workers, especially those residing in parts of the country where opportunities for re-employment are very limited.

Very often, Canadians remain in seemingly secure jobs for decades, only to discover that their jobs have been made redundant, their skills rendered obsolete, and their prospects for the future dependent on emergency retraining measures in the midst of personal financial crises. There is rarely any preparation for the career crisis that awaits older workers in rapidly changing industries. There is little or no training offered to workers beyond the confines of their current job category, and even less counselling to prepare for the inevitable changes to come.

Assistance is provided only when older workers are struck with the prospect of long-term unemployment. While many have the requisite educational background to pursue retraining, many regard such an investment as uneconomic, because of their pressing need to be re-employed or their short time in the labour force until retirement. Strong family and community attachments limit the mobility of older workers, presenting yet another obstacle to their re-employment, and limiting retraining options.

These age-related barriers underlie the current, and seemingly growing, structural unemployment problems facing older workers. In the last 20 years, relative unemployment among these workers has worsened and we seem to have fewer measures today to deal with the current plight of many displaced older workers. Furthermore, the effectiveness of current labour market measures designed to address these problems is largely unknown as many provinces and territories are still making the transition to greater autonomy in the design and delivery of Employment Benefits and Support Measures. In view of these issues and the prospect of a much older worker force just years away, the Committee decided that it was time to examine this very important issue. The timeliness of this study was also enhanced by the fact that 1999 was declared by the United Nations General Assembly as the International Year of Older Persons. In addition, the Forum of Labour Market Ministers is also studying the problems of older workers and, in this context, the Minister of Human Resources Development Canada asked the Committee to provide some guidance on a number of problems specific to older workers. Specifically, the Committee was asked to consider the following questions:

- How deep and widespread are the difficulties confronting older workers?
- What are the most appropriate measures for the Government of Canada to use to address constructively the problems of older workers in finding new jobs?
- How might the Government of Canada best ensure that its measures harmonize with and complement provincial/territorial programs and actions by non-governmental organizations?
- Is mobility a realistic option for older unemployed workers?
- Should there be one generic program for older workers or a menu of smaller scale programs? If the latter, what types of measures should be available?

As the Committee commenced its study on older workers in the latter part of April 1999, it was not possible to complete its work before the summer parliamentary break. Thus, what follows is an interim report that outlines a number of issues and policy areas that will require more study in the days to come. Our interim report consists of two sections. The first section provides a profile of older workers in today's labour market, while the second section outlines some of the unique barriers facing unemployed older workers. This section also discusses a number of policy issues and potential solutions for improving labour market adjustment among older workers. The Committee intends to continue studying these issues when Parliament reconvenes in the fall.

## **I. A LABOUR MARKET PROFILE OF OLDER WORKERS**

Over the past two decades, structural changes (e.g. globalization and technological change) have challenged the adjustment capacity of the Canadian labour market. The impact of these structural changes has been widespread, as witnessed by the increase in unemployment among workers of all ages. Of specific interest here, is the relative deterioration in the labour market position of older workers, defined as individuals 55 years of age and over.<sup>1</sup>

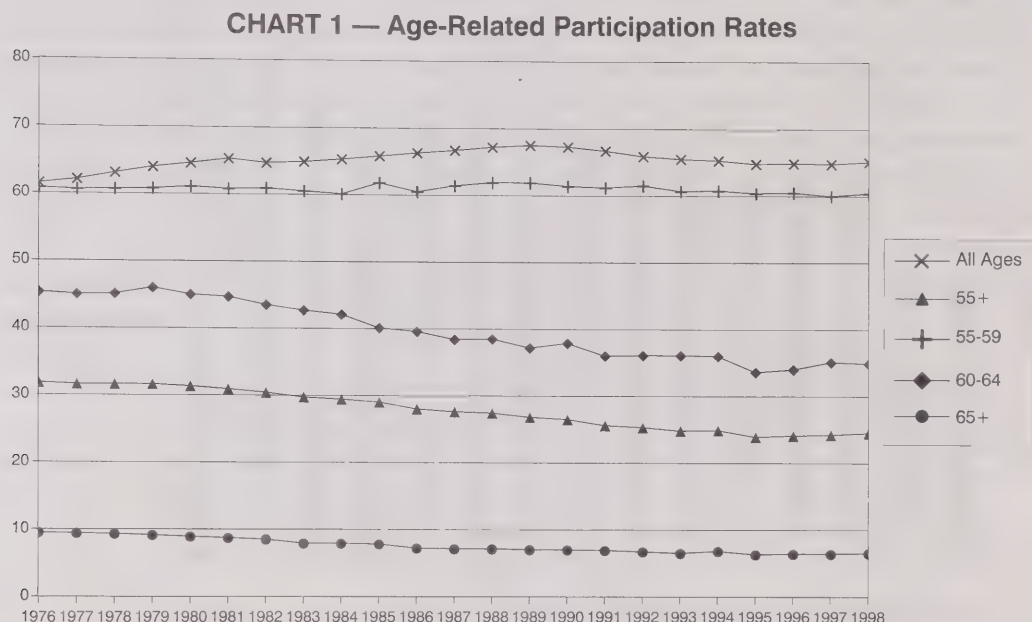
Probably the most dramatic labour force trend among older workers during this period has been the steady decline in labour force participation, a trend that is also manifest in the steady decline in this group's employment rate and the marked drop in the average age of retirement. Between 1976 and 1998, the participation rate of individuals 55 years of age and over dropped 23%, compared to a 6% increase in the rate for all ages.

---

<sup>1</sup> Although the Committee's study pertains to workers 55 years of age and over, some of the problems confronting this age group also plague workers under the age of 55.



Chart 1 illustrates that the decline in labour force participation among older workers is primarily confined to those 60 years of age and older. In just over two decades, the participation rate of workers aged 60 to 64 declined 23%, and that of workers aged 65 and over by 32%. Although not illustrated in Chart 1, older workers with the least amount of education, especially men, have been major contributors to the decline in labour force participation during this period.



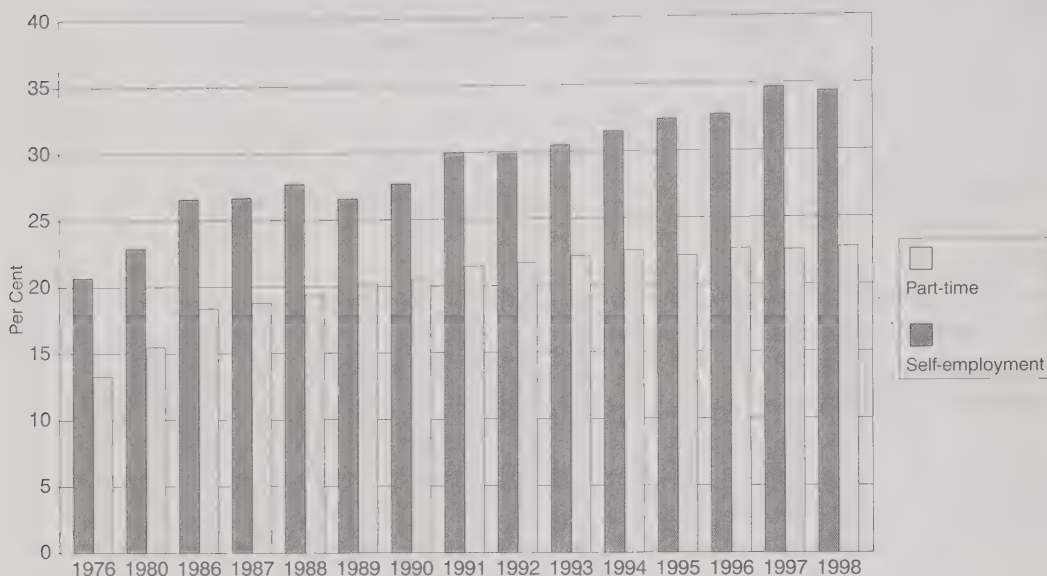
Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

Not surprisingly, the downward trend in older workers' employment rates mirrors their falling participation rates. The proportion of the population 55 years of age and over with a job declined from 30.5% in 1976 to 22.9% in 1998. The employment rate among workers 60 years of age and over registered the largest decline during this period. In addition to the major drop in the proportion of employed older workers, significant changes have also occurred with respect to the jobs of employed older workers, especially in terms of part-time work and self-employment. Among adult workers, the incidence of part-time employment increases with age; this relationship has strengthened in the last two decades as a result of the rapid growth in part-time employment among workers 55 years of age and over (see Chart 2). Between 1976 and 1998, the proportion of employed older workers in part-time employment increased by more than 70%, roughly 1.4 times that found for all ages. Female workers across the labour force have a significantly higher incidence of part-time employment than men, and this remains true for older workers. Most older part-time workers have chosen this type of employment; in 1998, only 16% of older



workers were classified as involuntary part-time workers (i.e. could not find a full-time job or full-time hours were not available because of business conditions).<sup>2</sup> This suggests that many older workers are using part-time employment as a bridge between full-time work and retirement.

**CHART 2 — Part-time and Self-employment Rates for Older Workers**



Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

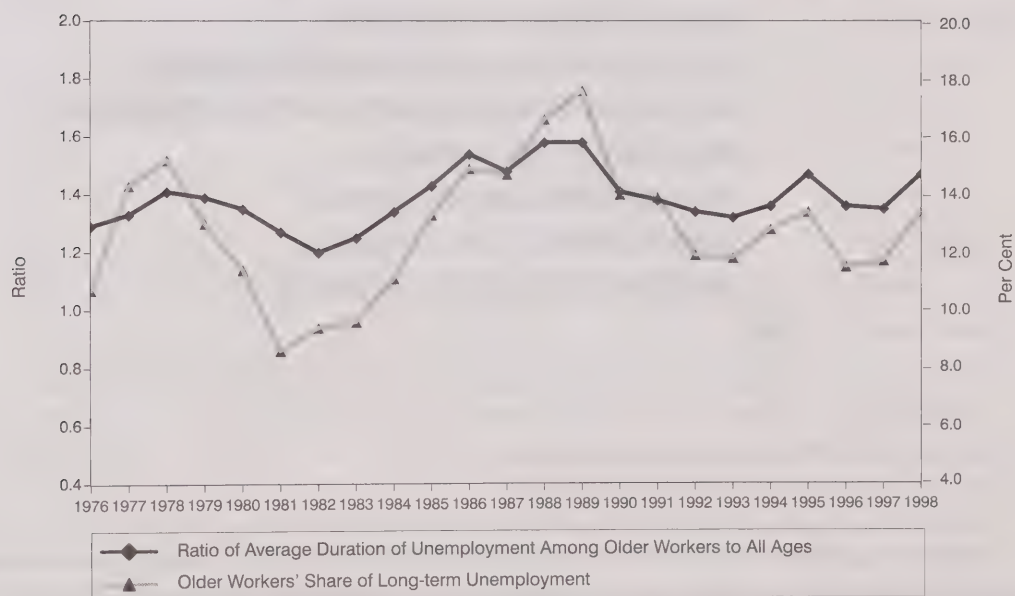
Chart 2 also illustrates the rapid growth in the incidence of self-employment among older workers. Even though such employment is typically higher among older workers than in other age groups, the rate of growth in the number of older self-employed workers has accelerated since the beginning of this decade. Today, approximately 40% of all male workers 55 years of age and over are self-employed, as are 25% of older female workers. Recent growth in the incidence of self-employment among older workers may reflect a tendency to start a business after accepting an early retirement. Moreover, older self-employed workers tend to stay in the labour market longer than their paid counterparts.

Until recently, older workers typically faced a lower risk of layoff than did younger workers. According to data presented to the Committee, in the late 1970s about 5% of workers between the ages of 55 to 64 experienced a permanent layoff, the lowest proportion of any age group. By the mid-1990s, the risk of a permanent layoff among older

<sup>2</sup> The proportion of involuntary part-time workers of all ages was roughly double that of older workers in 1998.

workers was two percentage points higher. It is now above the risk for workers aged 35 to 44 and 45 to 54 and is higher among older men than older women. It is also higher among older workers with the least amount of education and those residing in Eastern Canada. When unemployment does occur, older workers experience longer spells of joblessness than those in any other age group. This is illustrated in Chart 3, which provides two measures of the relative increase in unemployment duration among older workers between 1976 and 1998. One measure depicts the ratio of the average spell of unemployment (in weeks) of older workers to that of all ages, while the other captures older workers' share of long-term unemployment (i.e. a spell of unemployment lasting 53 weeks or more). According to these data, between 1976 and 1998 the average spell of unemployment among older workers increased by 67% and that of all ages increased by 47%. During the same period, older workers' share of long-term unemployment increased by 25%. In 1998, the incidence of long-term unemployment among older workers was twice that in the labour market as a whole. Structural factors appear to play a larger role in influencing older workers' transitions from unemployment to employment than they do for other age groups.

**CHART 3 — Relative Unemployment Duration among Older Workers**

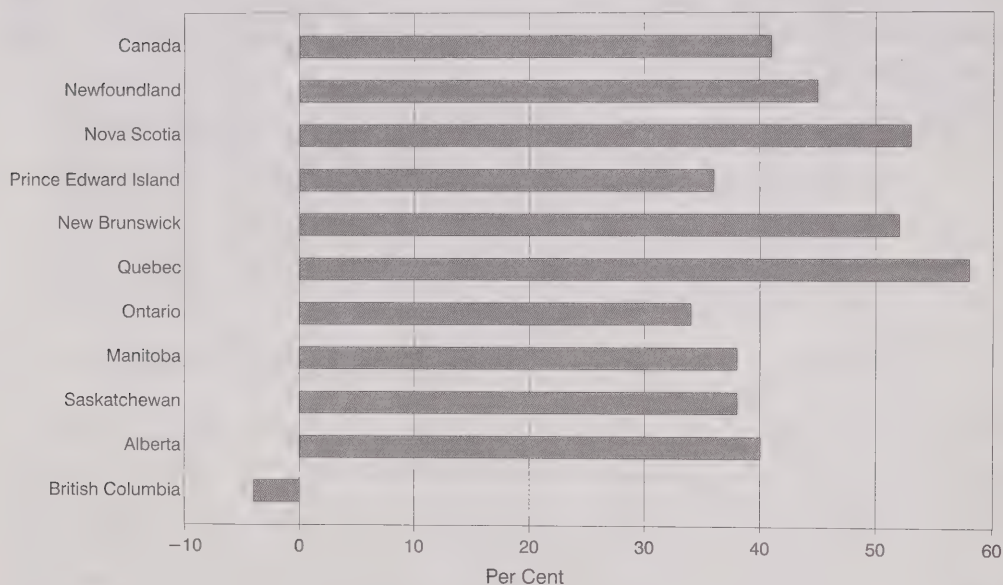


Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

While the Committee was reminded that older workers continue to experience lower rates of unemployment than do their younger counterparts, it is important to note that the

relative labour market position of older workers has markedly deteriorated over the last two decades. This trend is even more remarkable in view of the extent to which members of this group have withdrawn from the labour force. The unemployment rate of individuals 55 years of age and over, expressed as a ratio of the national unemployment rate, increased by 41%, from 0.54 in 1976 to 0.76 in 1998.<sup>3</sup> Within this age group, the relative unemployment rate of workers aged 55 to 59 increased by 50%, that of those aged 60 to 64 by 30% and that of those aged 65 to 69 by 22%. As indicated by the data presented in Chart 4, these relative changes in older workers' unemployment rates between 1976 and 1998 also varied from province to province. British Columbia is the only province where relative unemployment among older workers fell during this period, while it rose most markedly in Quebec, Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland.

**CHART 4 — Changes in Ratio of the Unemployment Rate of Older Workers to the Rate of All Ages, 1976-98**



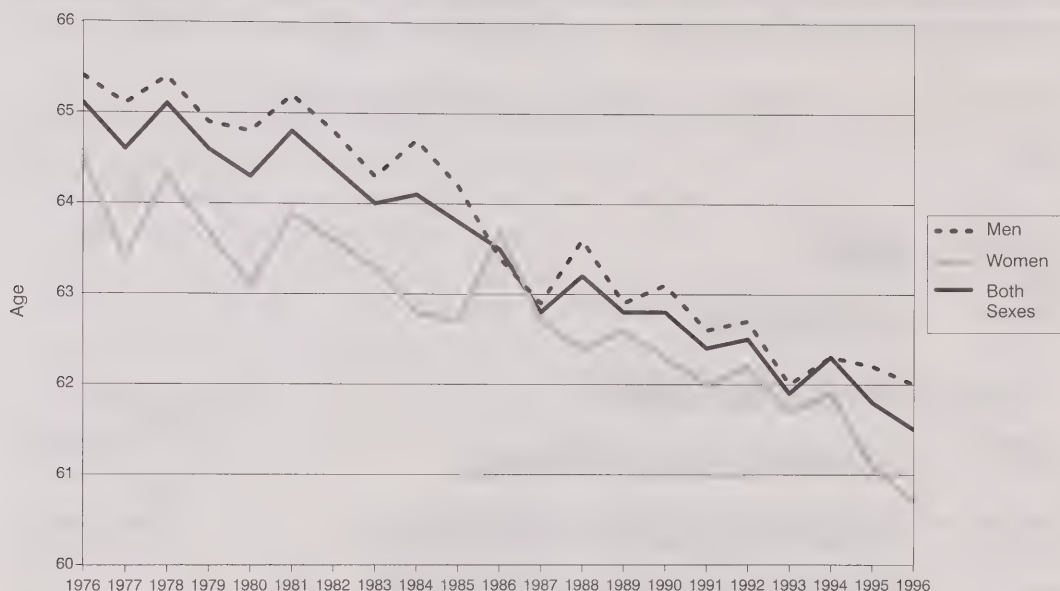
Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

Given the decline in labour force participation by older workers during the last two decades, it is not surprising that the average age of retirement also went down in this period. Chart 5 shows the average age of retirement declining steadily from 65 in 1976 to

<sup>3</sup> While youths continue to experience much higher rates of unemployment than older workers, the latter have witnessed a relatively larger increase in unemployment than the former since the mid-1970s. Between 1976 and 1994, the ratio of the youth (15-24) unemployment rate to the unemployment rate of older workers declined steadily from 3.23 to 1.96. Although this ratio began to rise in 1995, in 1998 it was 25% lower than it had been in 1976.

61.5 in 1996 (the latest year for which data are available). In the same period, the average age of retirement among men declined from 65.4 to 62. A slightly larger decline was witnessed among older women, dropping from 64.5 in 1976 to 60.7 in 1996. According to data collected in the 1991 Statistics Canada Survey on Aging and Independence, in that year 60% of men and 70% of women retired before the age of 65, while it was estimated that 27% of male retirees and 38% of female retirees left the labour force before the age of 60.<sup>4</sup> Unlike the cluster of retirements at or around the age of 65 some 25 years ago, the age distribution of retirement today is considerably wider.

**CHART 5 — Average Age of Retirement**



Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

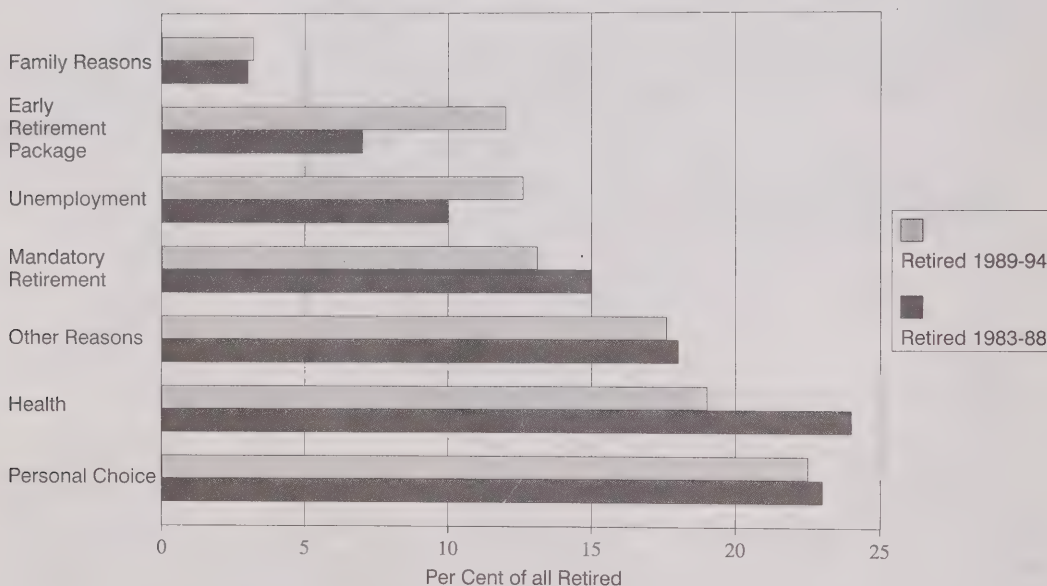
Although a number of factors have contributed to the trend in early retirement, witnesses appearing before the Committee identified two that are key. The first pertains to the difficulties experienced by many displaced older workers as they try to become reemployed. Once laid off, some older workers immediately withdraw from the labour force, while others choose this option only following a lengthy period of unsuccessful job search. In this latter case, older workers are essentially pushed into retirement. Changes to Canada's retirement income system — both public and private — constitute the other major contributor to the early retirement trend. Growth in the incidence of, and level of support provided by, pension plans in the past 30 years have given many older workers the opportunity to withdraw from the workplace before reaching the age of 65. Although since

<sup>4</sup> Caledon Institute of Social Policy, *Roundtable on Canada's Aging Society and Retirement Income System*, 5 June 1995, p. 9.



the mid-1980s personal choice has been given as a leading reason for retirement, the Committee is aware that some retirees may prefer to report this as a reason for their retirement when, in reality, other factors were involved. Chart 6 provides a breakdown of the reasons for retirement during the periods 1983 to 1988 and 1989 to 1994. For many older workers, involuntary retirement can be triggered by poor health, mandatory retirement, unemployment or a golden handshake; Chart 6 shows that these reasons accounted for some 57% of retirement activity between 1989 to 1994, and an almost identical percentage between 1983 to 1988. The Committee was also reminded that retirement is not a permanent state, as some retirees subsequently return to the labour force. According to Statistics Canada, in the 1990s about 13% of older workers returned to the workforce following retirement, a percentage unchanged from the 1980s.

**CHART 6 — Reasons Given for Retirement**



Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

The labour market prospects facing tomorrow's older workers are uncertain and will depend not only on conditions prevailing on the demand-side of the labour market, but also on the size and skill composition of these older workers. We do know that the labour force is aging and that this process will become more rapid as the baby boom ages. The Committee was told that today individuals aged 55 to 64 account for 13% of the working age population; in just 15 years this will rise to about 20%. In other terms, the ratio of 15 to 24 year olds to 55 to 64 year olds is expected to drop from 164% in the early 1990s to 88%



by 2015.<sup>5</sup> This trend is somewhat worrisome given that older workers are predisposed to age-related adjustment problems. The Committee was told, however, that tomorrow's older workers will be more highly educated than today's and that this alone could help them adjust more rapidly to unemployment than older workers are doing today. While this may be true, we also know that workers' skills depreciate over time and that many older workers find investing in training to be uneconomic. We also know that older workers, because of their high wage expectations, tend to have prolonged periods of job search and that, moreover, they are relatively immobile. All of these factors may contribute to unemployment problems among older workers in the years to come. And, despite the prospect of higher educational qualifications among older workers of the future, their labour market problems could intensify in concert with labour force aging.

The aging population, combined with the growing trend toward early retirement, also presents fiscal implications. On the expenditure side, come increased social security costs and potentially higher labour market adjustment costs. The prospect of higher unemployment among older workers and an increase in the size of the non-active population both point to lower government revenues. Thus, future policies may need to be reoriented so as to provide stronger incentives for older workers to remain in the labour force longer. And, given what appears to be a significant level of involuntary retirement, older people may welcome the opportunity to extend their working lives.

## **II. BARRIERS TO ADJUSTMENT AND SUPPORT MEASURES TO FACILITATE ADJUSTMENT**

Although the risk of layoff among older workers is low, as noted in the previous section, the risk of permanent displacement has increased in the past two decades, especially for those with the least amount of education. And once these workers are displaced, their ensuing period of unemployment is typically much longer than that of any other age group in the labour force. This is largely because unique age-related factors serve to impede the transition from unemployment to employment. Our witnesses identified several unique adjustment barriers facing older workers and measures for dealing with them.

### **A. High Wage Expectations and Prolonged Job Search**

Older workers are paid higher wages than younger workers, primarily in reflection of the productive value of many years of work experience. When older workers are laid off they generally look for jobs that offer similar wages to those when they were employed. In many instances, however, the skills of displaced older workers are not valued as highly in

---

<sup>5</sup> Statistics Canada, "Older Workers," *Labour Force Update*, spring 1998, p. 27.

alternative employment, which does not offer comparable job opportunities. As the time spent looking for a new job increases, unemployed older workers gradually begin to realize that they must lower their wage expectations in order to become reemployed. These extended periods of fruitless job search undoubtedly contribute to the relatively long spells of unemployment experienced by this age group, as evidenced by the graphic illustrations presented in Chart 3.

Provided a job offer is accepted quickly, the high wage expectations of older workers can be offset through temporary payments designed to supplement their earnings in lower paying employment. This mechanism would be paid for by the reduction in EI benefits that would otherwise be paid.

Some of our witnesses stated that earnings supplementation can encourage older workers to broaden their job search and thereby quicken the transition from unemployment to employment. Concern was expressed over the fact that policy-makers are reluctant to use this measure, even though it is one of the Part II Employment Benefits and Support Measures.

### **Next Steps**

**The Committee intends to examine whether the above measure should be used to advantage under the Labour Market Development Agreements (LMDAs) currently in place. The Committee also intends to examine the benefits of supplementing lower-wage jobs in comparison to supporting longer-term training efforts that would prepare workers for higher-paying opportunities.**

### **B. Barriers to Training**

The relative demand for more highly educated and skilled workers has unquestionably increased in the past 20 years in response to several factors, including technological change. This trend is expected to continue in the future and has contributed to long-term unemployment among older workers, many of whom entered the world of work with relatively little education and were employed in jobs requiring skills that are no longer needed today. According to data compiled by Statistics Canada, there are proportionately twice as many older workers today with less than a high school diploma than among workers 25 to 54 years of age. Furthermore, and particularly important from a policy perspective, evidence presented to the Committee suggests that many older workers have literacy levels below those required to enter a "low skill" job. According to data compiled by the International Adult Literacy Survey in 1996, almost two-thirds of the Canadian population aged 56 to 65 have low-level literacy skills and are consequently considered incapable of performing today's entry-level jobs. There is no doubt among

members of this Committee that displaced older workers with these skill characteristics face extremely limited opportunities for reemployment. The skills they do have are obsolete; for them to obtain a job in today's labour market requires a significant investment in training.

Assuming an older worker is equipped with the education necessary to acquire the new skills demanded in today's workplace, self-financed training may be uneconomic, as the imminence of retirement may preclude an adequate return on the investment in training. The limited time horizon for recouping the cost of training is also thought to contribute to the low incidence of employer-sponsored training among older workers. Thus, older workers generally regard the acquisition of "human capital" at their own expense unattractive. This is supported by survey data (1994 Adult Education and Training Survey) presented to the Committee which shows that the incidence of job-related education and training among 55 to 64 year olds is about three times lower than among workers aged 45 to 54 and roughly four times lower than among 25 to 34 year olds.

Obviously, some older workers are not averse to training and, in all likelihood, more older workers would be willing to accept it if financial assistance were provided to offset some of the risks associated with an investment in training that may not provide stable employment until retirement. One witness told the Committee that some older workers become more interested in training once they appreciate the need to acquire new skills and realize that some financial assistance will be available. The latter serves to illustrate that some older workers may lack the financial resources to invest in training, especially where they need basic educational upgrading before they can obtain more marketable skills. Since most agree that active, rather than passive, labour market policies are desirable, policy-makers must be prepared to help older workers who lack the financial resources to acquire new skills and who reside in labour markets where job opportunities exist. In this context, excluding severance pay for the purposes of EI benefits might be considered along with extending additional EI support to long service workers who lack funds to finance their own training.

### **Next Steps**

**The Committee intends to further study the concept of an EI Training Account in which training credits would accrue over the working lives of EI contributors. Any such study must, of course, examine the feasibility of delivering this initiative within the context of LMDAs. This matter is also discussed in Section H below.**

### **C. Bridging the Gap Between Permanent Displacement and Retirement**

Most of our witnesses confirmed the existence of a subpopulation of permanently displaced older workers who need adjustment assistance to bridge the gap between the



time they are displaced and retirement. These workers lack marketable skills and cannot easily acquire new ones because they lack a basic education, are unable or unwilling to invest in training for the reasons outlined above, and reside in areas with limited or no employment opportunities. Aside from EI benefits and social assistance, these workers have nothing.

While it would be preferable for structurally unemployed older workers to invest in training or, for those with marketable skills to move to become reemployed, in reality many of these workers will take neither of these paths. Until recently, this fact had been explicitly recognized in federal labour market policy for many years and income support was provided to bridge the gap for some older workers between permanent displacement and retirement. The last initiative of this sort was the Program for Older Worker Adjustment (POWA), which ended in the fiscal year 1996-97. The Committee heard that this program was terminated for several reasons, including its limited availability, restrictive program parameters, cost and ineffectiveness in helping older workers adapt to a changing economy. Nevertheless, some witnesses lamented the end of POWA and expressed the need for its replacement.

The Committee is mindful that many older workers will not participate in training, but nevertheless need some support to bridge the gap between their remaining time in the labour force and retirement. This is thought to be especially relevant for low skilled displaced workers residing in high unemployment regions of the country. Presumably, in the absence of a POWA-like measure, some of these workers turn to social assistance. In 1997 (the latest year for which data are available), there were approximately 569,000 social assistance recipients 55 years of age and over across the country. Of these, 221,000 (14.5% more than in 1996) were between the ages of 55 and 64. In 1997, social assistance recipients aged 55 to 64 received an average annual social assistance payment of \$7,000, accounting for 16.8% of total outlays on social assistance.<sup>6</sup>

Despite its passive nature, income support is really the only realistic avenue available for helping some displaced older workers, though of course, active elements can and should be considered in devising a measure to address their needs. One approach that warrants serious attention is the creation of part-year jobs in community service projects whereby these workers could participate voluntarily and remain attached, albeit tenuously, to the labour force until retirement. This approach has been used sparingly in Canada; it is still considered experimental and available only on a pilot project basis (e.g. New Brunswick Job Corps Program and a proposed pilot project for unemployed older workers in Cape Breton). Federal/provincial/territorial policy-makers might consider extending initiatives like these to a wider area so as to permit "hard to employ" older

---

<sup>6</sup> These data were supplied by Statistics Canada and were collected through the Survey of Consumer Finances. The sample on which these estimates were based did not include residents in the Yukon and Northwest Territories, members of households located on Indian reserves and inmates in institutions, including homes for the aged.

workers to remain attached to work for at least some part of each year until reaching retirement. It is thought that many regions of the country could identify a role for an initiative such as this, since it would keep older workers connected to work and, in a limited number of cases, serve as a springboard into private sector employment.

In addition to this, the Committee was told that support could be made available to displaced older workers who, in some areas of the country, are trying to create their own jobs by investing in cooperative initiatives. We were told that the government should consider broadening the scope of Self-employment Assistance (an EI Part II benefit) to include cooperative initiatives as well as exclude severance payments for the purposes of EI benefits so that displaced older workers would be able to invest these funds in order to create their own jobs. For example, the Committee learned that some displaced older workers in Quebec's pulp and paper industry intend to invest their severance packages in a wood processing plant that is expected to create 75 to 80 high quality jobs. If these workers use their severance pay as start-up capital in the project, however, they will be without income support until the new operation begins. The reason for this is that severance payments are at present treated as earnings and, according to section 8 of the *Employment Insurance Act*, can delay a claim by extending the qualifying period to a maximum of 104 weeks. In the absence of this provision, displaced older workers could invest their severance payments in the project and receive EI benefits, which would thereby provide a bridge between displacement and the commencement of operations at the wood processing plant.

Several witnesses also suggested that the duration of EI benefits should be based, in part, on time spent in the workplace. Thus, older workers would be entitled to longer benefits.

### **Next Steps**

**The Committee intends to further examine the costs and benefits of excluding severance packages from EI calculations in certain circumstances. This examination will focus on the capacity of such a measure to create jobs, rather than being a general increase in benefits.**

**The Committee also intends to examine EI's benefit structure in the context of older workers.**

**As a result of the termination of POWA, the Committee intends to examine measures to support older workers who need financial support to bridge the gap between displacement and retirement.**

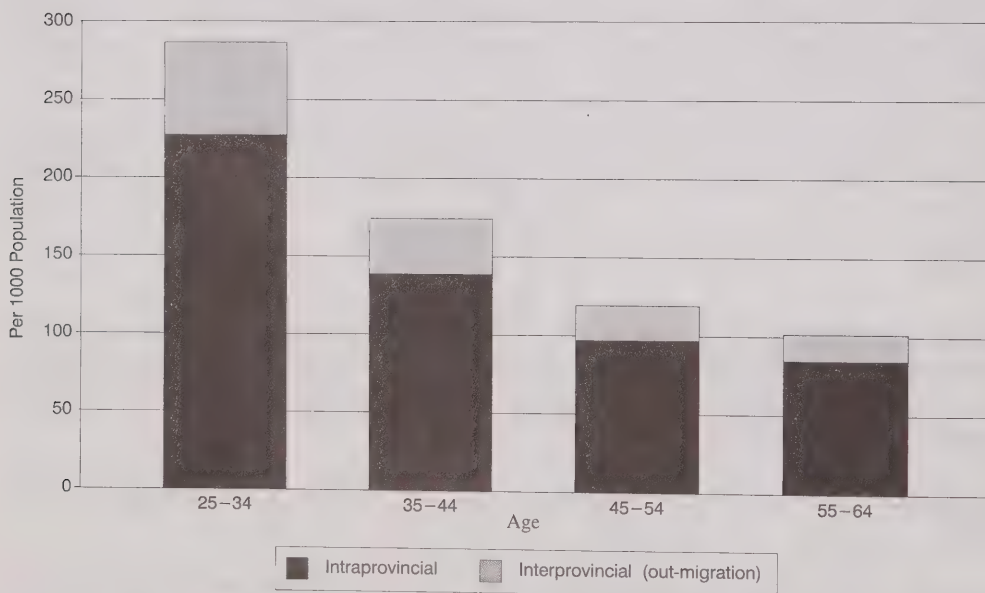
**The Committee also plans to study the problems facing workers who are forced to leave occupations (e.g. firefighters) that have become hazardous for them because of their age.**



## D. Immobility

Another reason for prolonged periods of unemployment among older workers is thought to be their low rates of geographical, occupational and industrial mobility. Of course, the reluctance of older workers to be more mobile is undoubtedly intertwined with their skill characteristics. There is no point in moving, if one does not possess the necessary skills for obtaining employment. Even older workers who do possess marketable skills, however, are thought to be more resistant to moving than their younger counterparts. This view is supported by the data presented in Chart 7, which clearly illustrate a predisposition to geographical immobility among individuals 55 to 64 years of age, than among younger age groups. These data refer to moves between census divisions (intraprovincial) and moves out of a province or territory to some other region in Canada (interprovincial) during the five-year period prior to the 1996 Census. Mobility rates among individuals 55 to 64 are lower for both intra and interprovincial moves, than those among younger age groups, especially individuals 25 to 34 years of age whose mobility rates are close to three times higher.

**CHART 7 — Mobility Rates by Age**



Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

To the extent that these data reflect labour mobility, the higher propensity for older workers to remain in a local labour market could serve to limit potential job opportunities and thereby prolong unemployment. In reality, however, many unemployed older workers face limited job prospects even if they are willing to move. Thus far in our study, witnesses

have not placed a great deal of emphasis on this issue and none has recommended measures to enhance mobility among older workers.

## **E. Age**

Even if older workers overcome the barriers noted above, their job opportunities may be limited simply because younger workers are preferred to older ones. According to information provided to the Committee, employers reported that being older was the second greatest barrier to employment. According to data presented to the Committee compiled by the Survey of Canadian Employers, 58% of small firms and 57% of large firms confirmed this. The Committee also learned that in a survey conducted by One Voice — the Canadian Seniors Network, staff in human resource development centres (excluding Quebec) identified employers' attitudes as the biggest problem facing unemployed older workers. It is difficult to know how much these negative perceptions of older workers are based on prejudice against age and how much are attributed to the low skills and high wage expectations of older workers. Nevertheless, the potential for agism exists and this issue warrants more study by the Committee. The Committee was advised that all levels of government should encourage strategies that support and promote older workers; one suggestion called on human resource development centres to ensure that they include older workers in their business plans.

### **Next Steps**

**The Committee will examine proposed measures to encourage employers to be more receptive to the hiring of older workers. Measures will be considered which might offset the perceived disadvantages of hiring individuals who have reached age 55. These may include tax measures, premium relief or direct support for training.**

## **F. Employment Benefits and Support Measures**

At present, there is no federal policy for delivering age-specific adjustment assistance to older workers. In fact, given the new federal/provincial/territorial Labour Market Development Agreements (LMDAs), the provinces and territories have much more control over labour market policies for this group of workers (and others) than ever before. This is especially true for those provinces that have signed full transfer agreements with the federal government. In view of this new approach, the Committee is very aware of today's policy environment and recognizes the importance of pursuing initiatives designed to address the adjustment needs of unemployed older workers within the context of federal/provincial/territorial cooperation. One example of this cooperative spirit is the work of the Forum of Labour Market Ministers, which recently created the Working Group on

Older Workers which is currently developing a diagnostic of labour market issues facing older workers.

Some witnesses raised a number of serious concerns pertaining to the existing arrangements for program delivery and their impact on older workers. The Committee was told that service delivery is fragmented and resembles a “silo” system; the delivery of adjustment measures is divorced from case management. Older workers are forced to go to several different places to receive various adjustment services instead of receiving these services from a single provider who can guarantee continuity. Some regarded the duration of current funding arrangements to be too short and, as a result, to generate unstable relationships with program delivery partners. We were told that a holistic adjustment model would serve displaced older workers better.

The results-based focus established under the LMDAs encourages what some witnesses called “creaming.” The Committee was told that there is an incentive for program delivery operators to focus attention on those who can reenter the labour market fastest and for the least amount of spending. This approach ensures the greatest chance of success in terms of meeting immediate targets pertaining to EI savings and the number of clients reemployed. While this approach may be effective in helping those who have minimal adjustment needs, it does nothing to help those experiencing serious problems and who need a great deal of help. While the Committee does not object to the emphasis on active measures, it points out the importance of ensuring that this approach not be pursued at the expense of clients — such as permanently displaced older workers — who cannot be easily reemployed and who need long-term adjustment assistance.

One specific example mentioned in our hearings was that the short duration of training makes it virtually impossible for older workers who need basic upgrading to obtain meaningful skills. It seems clear that these workers should be entitled to longer periods of training. Evidence presented to the Committee by Human Resources Development Canada reinforces this view, since program evaluations prior to the introduction of Employment Benefits and Support Measures indicate that training programs for older workers who need basic educational upgrading have not been very effective.

The Committee also heard that little is known about the effectiveness of Employment Benefits and Support Measures. This was confirmed when officials from Human Resources Development Canada appeared before the Committee. Some witnesses expressed a sense of urgency for the LMDAs to be monitored more closely and for timely evaluations to be conducted. In reality, we do not know how well older workers are being served under these agreements or the extent to which they are “falling through the cracks.” As evaluation results become available, the program delivery community needs to be informed of best practices.



## **Next Steps**

The Committee intends to devote special attention to concerns expressed about the adequacy and effectiveness of the adjustment services being delivered under LMDAs when it resumes its study on older workers. In addition to the concerns outlined above, the Committee also believes the eligibility criteria currently used to determine access to Part II benefits must be examined. This may become an important issue in the future, given the recent trends in part-time and self-employment among older workers and the tendency for some older workers to retire but then return to the labour market. The existing reach-back rules may deny many of these workers access to adjustment assistance.

The Committee also intends to examine how the introduction of skills loans and grants affects the non-profit sector, which, we were told, is not permitted to issue tax receipts for training.

### ***G. Phased-in Retirement***

As discussed elsewhere in our report, the average age of retirement has steadily declined since the mid-1970s. One reason for this is the growth in the incidence and generosity of public and private pension plans over this period. Another reason, and one that concerns this Committee, is the tendency for older workers to be “pushed” out of the labour market. When firms rationalize their workforces, they more often than not target long service workers since they usually command the highest earnings and are most likely candidates for a separation package, including early retirement. In the period 1989 to 1994, roughly 12% of total retirees cited an early retirement package as the reason for retirement, up more than 70% from the period 1983 to 1988. Obviously, some of these workers were happy to retire, while others undoubtedly viewed their retirement as involuntary. Between 1989 and 1994, roughly 13% of all retirees left work because of mandatory retirement, while 12%, an increase of 25% from 1983 to 1988, retired involuntarily because they could not get a job. The Committee believes that new avenues must be explored for extending the working lives of older workers in view of the large proportion of older individuals who find themselves in forced retirement and who would prefer to remain in the workplace.

At the beginning of this decade, public pensions were the primary source of income for approximately two-thirds of individuals 65 years of age or more, while private plans were the main source of income for 18%. Reliance on private plans is expected to grow in the coming years as 55% of workers aged 45 to 64 participated in a private pension plan in 1991. A majority of workers in this age group also contributed to a registered retirement

savings plan.<sup>7</sup> The Committee was told that the proportion of workers (mainly men) covered under employer pension plans has declined in recent years and is now below 50%. In addition, we do not know the extent to which self-employed workers will be financially secure once they decide to retire. While we are encouraged by the fact that more workers are saving for their retirement, we know little about their saving behaviour and the distribution of these savings. The Committee was told that more information is forthcoming, which will become available once Statistics Canada has collected and analyzed data from its asset and debt survey. To the extent that workers are not preparing adequately for their retirement, a larger proportion of workers may wish to remain in the workforce than is currently anticipated.

The Committee was also informed that a more gradual approach to retirement might be necessary in the future to avoid potential skill shortages. While recognizing that this possibility depends on both the demand for, and supply of, labour, “succession planning,” as one witness called it, will probably present a human resource challenge to firms as the baby boom retires. Gradual or phased-in retirement offers one approach for dealing with it.

Pension policy in this country is largely based on the view that individuals will, at some prescribed age, permanently leave full-time employment and begin to draw on their retirement savings. Despite changes in working time and labour force aging — with all of its potential economic ramifications — pension policy has yet to recognize that a growing number of individuals may opt for a period of semi-retirement before completely withdrawing from the labour force. The current pension system is biased toward shorter, rather than longer, working lives as “current tax policies seek to minimize the period of tax deferral for pensions by encouraging early retirement and prohibiting benefit accruals after pensions commence.”<sup>8</sup> In addition, in many pension plans retirement benefits are based on the last few years of work; this discourages individuals from seeking a gradual transition from work to retirement, since part-time employment would provide a significantly smaller retirement benefit.

The Committee was apprised of the fact that several European countries (e.g. Denmark, Germany, Luxembourg and Sweden) offer workers an opportunity to make a gradual transition from work to retirement. These measures permit workers to reduce working time and supplement their earnings with a partial pension. In Canada, workers may receive a reduced Canada Pension Plan (CPP) payment at age 60, although one is required to have “substantially ceased working,” which essentially means earning less than the maximum CPP benefit at age 65. Since pension benefits are not permitted to

---

<sup>7</sup> Susan Crompton, “Facing Retirement,” *Perspectives*, Statistics Canada, spring 1993, p. 31-32.

<sup>8</sup> Barbara Hendrickson, “Phased-in Retirement,” *Canadian Tax Journal*, Vol. 44, No. 5, 1996, p. 1311.



accrue, both this provision and the earnings threshold impart a disincentive to work while receiving a reduced pension.<sup>9</sup>

Although this issue received little attention during the recent CPP consultations, several witnesses appearing before this Committee expressed an interest in partial pensions and suggested that a growing number of workers in the future may seek a gradual transition from work to retirement.

### **Next Steps**

**The Committee sees a great deal of merit in a federal/provincial/territorial review of the existing retirement system with the aim of making it more flexible and accommodating with respect to gradual retirement. Phased-in retirement could permit older workers to continue working and build up more pension credits while receiving a partial pension. Given the importance of the need to identify measures for accommodating a smoother transition from work to retirement, the Committee intends to further explore the issue of phased-in retirement.**

### **H. Pre-emptive Measures**

While long-term unemployment is not a problem unique to older workers, it is undeniably more concentrated among this group than elsewhere in the labour market. Thus, an early intervention strategy directed toward older workers who are at risk of becoming permanently displaced might be an effective approach to reducing the overall level of joblessness among older workers. In this context, most of the Committee's witnesses felt that policy-makers should introduce measures that seek to minimize the prospect of long-term displacement by ensuring that workers receive help prior to a layoff. The types of assistance contemplated ranged from pre-closure services (e.g. counselling) to lifelong learning. One witness suggested that lifelong learning be incorporated in a national strategy for addressing the problems of older workers. Another stated that all workers should have the right to engage in lifelong learning.

Not long ago, policy-makers in this country were speculating that many of tomorrow's workers would have to adjust to several career changes during their careers. The Committee was told that, although this notion was somewhat overstated, encouraging lifelong learning remains an important policy objective, since it is known that many workers do engage in narrow occupational changes during their careers, which could be

---

<sup>9</sup> Effective 1 July 1998, a contributor to the Quebec Pension Plan who is at least 60 years old may apply for a pension before the age of 65 provided the applicant has either ceased working or has entered into a progressive retirement agreement with an employer which reduces the applicant's earnings by at least 20% (*Canadian Employment Benefits Pension Guide*, No. 446, 19 January 1998, p. 2).

facilitated by that training. Moreover, we know that human capital depreciates over time; lifelong learning is viewed as a means of helping the next cohort of older workers to keep their skills more current and thereby adjust more rapidly to a layoff than many older workers are able to do today.

Despite general agreement that strengthening lifelong learning is a worthy objective, actual policies for achieving this on a wide scale have been somewhat limited. The tax measures announced in the 1998 budget can help finance training for those who have contributed enough to a registered retirement savings plan. However, the Committee is dubious that low-skilled older workers, whose low earnings have not allowed them to save for retirement, are well served by this initiative. We need to identify new levers for encouraging more workers to invest in training while in the workplace. Throughout our hearings we have discussed the possibility of using EI as a mechanism for supporting continuous learning. One idea that certainly warrants further study is the notion of individual EI training accounts. Workers would obtain credits while working and use these credits when necessary to finance training to enhance their employability. Obviously, a scheme like this demonstrates that there is a relationship between the level of financial resources available for training and the years of work; thus older workers would be provided with a source of financing to invest in training when they needed it most.

### **Next Steps**

**The Committee is convinced that new financing mechanisms must be explored for expanding lifelong learning practices in the Canadian workplace. Establishing personal EI Training Accounts represent one possible initiative for achieving this end. The Committee will examine this option to determine whether it delivers sufficient incentive for workers to participate in training programs before the onset of an employment crisis. As well, the Committee will attempt to assess to costs of such a program in relation to the savings in EI benefits that it may deliver through the prevention of long-term unemployment.**

### **CONCLUSION**

Although the unemployment rate among older workers today remains below the rate for the nation as a whole, the relative labour market position of workers 55 years of age and over has undeniably deteriorated in the past two decades. Many individuals across this country are concerned that labour market conditions among older workers could deteriorate even further as the labour force ages.

It is clear to members of this Committee that older workers face unique age-related adjustment problems. Many displaced older workers begin looking for a new job that will

pay at least as much as the old one. However, in many instances, the skills of these workers command lower wages than they expect and this can contribute to prolonged periods of job search. Structural unemployment is also a serious problem among older workers. Many in this age group have low levels of education and consequently lack the foundation for acquiring the new skills needed in today's workplace. Short payback periods to recoup investments in training and a lack of financing for training also serve to impede training among older workers. The fact that older workers are typically less mobile than younger ones can also serve to limit reemployment opportunities. To date, witnesses have not raised immobility as a major issue and none has indicated that resources should be used to encourage older workers to move.

This interim report represents the first phase of our study on older workers. Thus far, our witnesses have identified many concerns with respect to Employment Benefits and Support Measures and how these are being delivered across the country. We do not yet know how effective these programs are or the extent to which older workers are participating in them.

We suggest that policy-makers consider making use of earnings supplements under Part II of the *Employment Insurance Act*. The Committee also intends to further examine the possibility of delivering a long-term measure offering "hard to employ" older workers an opportunity to remain attached to work through part-year employment in community service projects until retirement.

The Committee also intends to further study financing vehicles for encouraging lifelong learning. One proposal in this regard is the creation of individual EI training accounts. Such a measure would help older workers in the future to keep their skills current and, it is hoped, find employment quickly in the event of displacement.

Finally, as we note in this report, older workers may in the future desire a more gradual transition from work to retirement. Consequently, more attention will be devoted to the issue of phased-in retirement when the Committee resumes its study after Parliament reconvenes in the fall.





# APPENDIX I

## List of Witnesses

### *Study on Older Workers*

| Association and Individuals  | Meeting | Date           |
|--|---------|----------------|
| <b>Department of Human Resources Development Canada</b>  | 54      | April 21, 1999 |
| Bertrand, Serge, Director  |         |                |
| French, Glynnis, Director General  |         |                |
| Voyer, Jean-Pierre, Director General   |         |                |
| <b>Statistics Canada</b>   | 56      | April 28, 1999 |
| Sheridan, Mike, Director General   |         |                |
| Sunter, Deborah, Manager   |         |                |
| <b>Metro Labour Education Centre</b>   | 57      | May 4, 1999    |
| Brown, Beverly, Coordinator  |         |                |
| Stovel, Trish, Executive Director  |         |                |
| <b>One Voice the Canadian Seniors Network</b>  |         |                |
| Hale, Ivan, National Secretary   |         |                |
| Palmer, Tony, Director Business Development  |         |                |
| <b>“La Coalition des 50 ans pour l’emploi”</b>   | 60      | May 13, 1999   |
| Bousquet, Gaétane, Coordinator   |         |                |
| Sawyer, Rhéal, Founding Member   |         |                |
| <b>Dataquest Consulting</b>  | 61      | May 25, 1999   |
| Schellenberg, Grant  |         |                |
| <b>Federation of Paper and Forest Workers</b>  | 62      | June 1, 1999   |
| Parent, Sylvain, President   |         |                |
| <b>“Syndicat national des travailleurs et travailleuses des pâtes et papiers de Kénogami Inc.”</b> |         |                |
| Cyr, Elie, President   |         |                |

| Association and Individuals  | Meeting | Date         |
|--|---------|--------------|
| <b>“Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées”</b><br>Beauchamp, Huguette, President                            | 63      | June 2, 1999 |
| <b>“Centre Option 45”</b><br>Aubert, Chantal, Coordinator<br>Proulx, Onil, Director  |         |              |
| <b>Opportunity 45 Society</b><br>Prince, Janice, Coordinator   |         |              |
| <b>Canadian Labour Congress</b><br>Baldwin, Bob, National Director, Social and Economic Policy<br>Hayes, Kevin, Senior Economist, Social and Economic Policy | 64      | June 8, 1999 |

## REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Your Committee requests that the Government table a comprehensive response within 30 days after Parliament resumes following its adjournment and/or prorogation.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos. 54, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64 and 65 which includes this Report*) are tabled.

Respectfully submitted,

Albina Guarnieri, M. P.  
*Chair*





# MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 9, 1999  
(Meeting No. 65)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 3:58 p.m. this day, in Room 701, La Promenade Building, the Chair, Albina Guarnieri, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Bonnie Brown, Paul Crête, John Godfrey, Albina Guarnieri, Larry McCormick, John O'Reilly and Maurice Vellacott.

*Acting Members present:* Carolyn Bennett for Brenda Chamberlain, Carmen Provenzano for Bryon Wilfert.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Kevin Kerr and William Young, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of its interim report on Older Workers.

After debate, it was agreed:

That the report as amended, *Looking Ahead: An Interim report on Older Workers* be adopted as the 7th Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

That the Chair be authorized to present the Report to the House.

That your Committee requests that the Government table a comprehensive response within 30 days after Parliament resumes following its adjournment and/or prorogation.

It was agreed,—That the report of Barbara Schober, the recipient of the Centennial Flame Research Award for the year 1998 be tabled in the House and that Darrell Swain be the winner of the 1999 Centennial Flame Research Award.

At 4:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle  
*Clerk of the Committee*











# PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 JUIN 1999  
(Séance n° 65)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 58, dans la pièce 701 de l'édifice de la Promenade, sous la présidence de Albina Guarnieri, *présidente*.

*Membres du Comité présents* : Diane Ablonczy, Bonnie Brown, Paul Crête, John Godfrey, Albina Guarnieri, Larry McCormick, John O'Reilly et Maurice Vellacott.

*Membres substitués présents* : Carolyn Bennett pour Brenda Chamberlain, Carmen Provenzano pour Bryon Wilfert.

*Aussi présents* : *De la Bibliothèque du Parlement* : Kevin Kerr et William Young, chercheurs.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité examine son rapport provisoire sur les travailleurs âgés.

Après débat, il est convenu :

Que le Comité adopte l'ébauche du rapport, dans sa forme modifiée : *Préparer l'avenir : rapport provisoire sur les travailleurs âgés* comme étant le 7<sup>e</sup> rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Que le président soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

Que le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale dans les 30 jours après que le Parlement ne reprenne ses travaux, suite à un ajournement et/ou prorogation.

Il est convenu, —Que le rapport de Barbara Schober récipiendaire de la Bourse de recherches de la flamme du centenaire pour l'année 1998 soit déposé en Chambre et que Darrell Swain soit choisi récipiendaire de la Bourse de recherches de la flamme du centenaire pour 1999.

À 16 h 08, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*La greffière du Comité*

Danielle Belisle



## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale dans les 30 jours après que le Parlement ne reprenne ses travaux suite à un ajournement et/ou une prorogation.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (réunions nos 54, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64 et 65 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,  
*La présidente,*

Albina Guarnieri, députée



| Associations et particuliers | Réunion | Date |
|------------------------------|---------|------|
|------------------------------|---------|------|

Association québécoise de défense des droits  
des personnes retraitées et préretraitées

63

Le 2 juin 1999

Beauchamp, Huguette, présidente

**Centre Option 45**

Aubert, Chantal, coordonnatrice

Proulx, Onil, directeur

**Opportunité 45+**

Prince, Janice, coordonnatrice

**Congrès du Travail du Canada**

Baldwin, Bob, directeur national  
Politiques sociales et économiques  
Hayes, Kevin, économiste principal  
Politiques sociales et économiques

64

Le 8 juin 1999

# ANNEXE I Liste des témoins Étude sur les travailleurs âgés

| Associations et particuliers | Réunion | Date |
|------------------------------|---------|------|
|------------------------------|---------|------|

Ministère du Développement des ressources  
humaines Canada

54

Le 21 avril 1999

Bertrand, Serge, directeur

French, Glynis, directeur générale

Voyer, Jean-Pierre, directeur Général

Statistique Canada

56

Le 28 avril 1999

Sheridan, Mike, directeur général

Sunter, Deborah, gestionnaire

« Metro Labour Education Centre »

57

Le 4 mai 1999

Brown, Beverly, coordonnateur

Stovel, Trish, directeur exécutif

La voix le réseau canadien des aîné(e)s

Hale, Ivan, secrétaire national

Palmer, Tony, directeur,

Expansion de l'association

La Coalition des 50 ans pour l'emploi

60

Le 13 mai 1999

Bousquet, Gaétane, coordonnatrice

Sawyer, Rhéal, membre fondateur

« Dataquest Consulting »

61

Le 25 mai 1999

Schellenberg, Grant

Fédération des travailleurs et des  
travailleuses du papier et de la forêt

62

Le 1 juin 1999

Parent, Sylvain, président

Syndicat national des travailleurs et  
travailleuses des pâtes et papiers de  
Kénogami Inc.

Cyr, Elie, président

constitue un autre problème grave. De nombreux travailleurs âgés sont peu scolarisés et n'ont pas la formation de base requise pour acquérir les nouvelles compétences qu'exige le marché du travail d'aujourd'hui. Le court délai sur lequel ils peuvent compter pour récupérer les investissements qu'ils font en matière de formation et l'absence de financement pour la formation ne les encourage pas à se recycler. Le fait que les travailleurs âgés soient moins mobiles que les plus jeunes contribue également à limiter leurs possibilités de réembauchage. L'immobilité n'a pas encore été citée comme un inconvénient majeur, et aucun témoin n'a laissé entendre qu'il faudrait prendre des mesures pour encourager les travailleurs âgés à se déplacer.

Ce rapport provisoire représente la première étape de notre étude sur les travailleurs âgés. Jusqu'ici, les témoins ont soulevé de nombreuses questions au sujet des prestations d'emploi et des mesures de soutien offertes à l'échelle nationale. Nous ne savons pas encore si ces programmes sont efficaces, ou dans quelle mesure les travailleurs âgés y participent. Les décideurs devraient songer à utiliser les suppléments de revenu que prévoit la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le Comité a également l'intention d'examiner plus à fond la possibilité de mettre sur pied un programme à long terme destiné aux travailleurs âgés difficilement employables, afin de leur donner l'occasion de demeurer au sein de la population active en participant à des projets communautaires, à temps partiel, jusqu'à leur retraite.

Le Comité entend aussi explorer plus à fond les mécanismes de financement qui visent à encourager le perfectionnement continu. Parmi ceux-ci figurent la mise sur pied de comptes de formation de l'assurance-emploi. Cette mesure aiderait les travailleurs âgés de demain à maintenir leurs compétences à jour et, espérons-le, à trouver un emploi rapidement en cas de mise à pied.

Enfin, comme nous le notons dans le présent rapport, les travailleurs âgés de demain pourraient souhaiter avoir accès à la retraite progressive. Le Comité examinera cette option plus à fond après la reprise des travaux, à l'automne.

Les membres du Comité sont conscients du fait que les travailleurs âgés font face à des problèmes d'adaptation particuliers. De nombreux travailleurs âgés licenciés essayeront de trouver un emploi qui leur offre à tout le moins une rémunération comparable à celle qu'ils touchaient dans le passé. Toutefois, dans de nombreux cas, en raison de leurs compétences, ils n'obtiendront que des salaires moins élevés; ils consacreront donc plus de temps à la recherche d'un emploi. Le chômage structurel

Bien que le taux de chômage parmi les travailleurs âgés soit inférieur au taux national, la situation des travailleurs âgés de 55 ans et plus sur le marché du travail s'est indéniablement détériorée au cours des deux dernières décennies. Nombreux sont ceux qui craignent que cette situation ne se détériore davantage au fur et à mesure du vieillissement de la population active.

## CONCLUSION

Le Comité est convaincu qu'il faut trouver de nouveaux mécanismes de financement en vue d'encourager le perfectionnement continu en milieu de travail. L'établissement de comptes personnels de formation de l'assurance-emploi constitue une option parmi d'autres. Le Comité l'examinera afin de déterminer si c'est un incitatif suffisant pour amener les travailleurs à participer aux programmes de formation avant l'arrivée d'une crise professionnelle. Il tentera en outre d'évaluer le coût d'un tel programme par rapport aux économies en prestations d'assurance-emploi que la réduction du chômage chronique permet d'envisager.

## Prochaines étapes

une grande échelle. Les mesures fiscales annoncées dans le budget de 1998 peuvent aider à financer la formation de ceux qui ont cotisé suffisamment à un régime enregistré d'épargne-retraite. Toutefois, le Comité doute que les travailleurs âgés peu spécialisés, qui n'ont pu économiser en vue de leur retraite à cause de leurs faibles revenus, soient bien servis par cette initiative. Nous devons trouver de nouveaux leviers pour encourager un plus grand nombre de travailleurs à investir dans la formation pendant leur vie active. Au cours des audiences, nous avons discuté de la possibilité d'avoir recours à l'assurance-emploi pour financer les programmes de perfectionnement continu. Il y a en tout cas une idée qui mérite d'être examinée plus à fond : les comptes de formation individuels de l'assurance-emploi. Les travailleurs obtiendraient des crédits pendant leur vie active et les utiliseraient au besoin, pour financer leur formation et accroître leur employabilité. Évidemment, le niveau des ressources financières disponibles pour la formation serait fonction des années de service accumulées. Ainsi, les travailleurs âgés auraient accès à une source de financement pour investir dans leur formation quand ils en auraient le plus besoin.



Même si, de manière générale, on s'entend pour dire que le perfectionnement continu est un objectif louable, les politiques actuelles ne favorisent pas sa réalisation sur

ne le font de nombreux travailleurs âgés aujourd'hui, à un licenciement. travailleurs âgés à maintenir leurs compétences à jour et à s'adapter plus facilement que avec le temps, le perfectionnement continu pourrait aider le prochain groupe de cette formation. De plus, comme nous savons que la valeur du capital humain diminue dans un contexte restreint, et que la réalisation de cet objectif pourrait être favorisée par nombreux travailleurs changent effectivement d'emploi au cours de leur carrière, quoique perfectionnement continu demeure un objectif important, puisqu'on sait que de Comité a appris que, bien que cette affirmation soit quelque peu exagérée, le seraient appelés à changer d'emploi à maintes reprises au cours de leur carrière. Le Récemment, les décideurs déclaraient que bon nombre des travailleurs de demain

continu. Un autre a affirmé que tous les travailleurs devraient être admissibles au perfectionnement partie d'une stratégie nationale destinée à répondre aux problèmes des travailleurs âgés. au perfectionnement continu. Un témoin a proposé que le perfectionnement continu fasse l'aide avant leur mise à pied. Les mesures envisagées allaient des services de counselling risques de mise à pied permanente en faisant en sorte que les travailleurs reçoivent de entendre que les décideurs devraient prendre des mesures qui réduisent au minimum les Dans ce contexte, la plupart des témoins qui se sont présentés devant le Comité ont laissé pourrait effectivement contribuer à réduire le taux de chômage chez les travailleurs âgés. l'adoption de mesures actives pour les travailleurs âgés mis à pied de façon permanente bien que son incidence soit plus marquée chez ce groupe que chez les autres. Ainsi, Le chômage de longue durée n'est pas un problème propre aux travailleurs âgés,

## H. Mesures actives

**d'approfondir la question du départ graduel à la retraite.**  
moyens de faciliter le passage de la vie active à la retraite, le Comité se propose pension tout en touchant une pension partielle. Comme il est capital de trouver des permettrait aux travailleurs âgés de continuer à travailler et d'accroître leurs droits à de retraite actuel en vue de l'assouplir et de faciliter la retraite graduelle. Celle-ci Le Comité voit d'un très bon oeil un examen fédéral-provincial-territorial du régime

## Prochaines étapes

entre le travail et la retraite.  
retraite progressive, vu qu'il est important de trouver des moyens de faciliter la transition touchant une pension partielle. Le Comité entend explorer plus à fond la question de la travailleurs âgés de continuer de travailler et d'accumuler des droits à pension, tout en actuel pour faciliter l'accès à la retraite progressive. Cette formule permettrait aux

dépende à la fois de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, la « planification de la relève », pour reprendre l'expression utilisée par un des témoins, constituera sans aucun doute un défi pour les entreprises au fur et à mesure que les membres de la génération du baby-boom prendront leur retraite. La retraite progressive pourrait être une solution.

La politique sur les pensions repose essentiellement sur le principe selon lequel les travailleurs rendus à l'âge prescrit par la loi vont quitter leur emploi à temps plein et commencer à vivre de leurs prestations de retraite. Malgré les changements apportés au temps de travail et le vieillissement de la population active avec tout ce que cela implique sur le plan financier la politique sur les pensions ne reconnaît pas encore le fait qu'un nombre croissant de personnes risquent d'opter pour la semi-retraite avant de quitter définitivement le marché du travail. Le système de pensions actuel favorise une vie active plus courte, et non plus longue, puisque les politiques fiscales tendent vers une réduction de la période de report d'impôt pour les prestations en encourageant la retraite anticipée et en interdisant l'accumulation des prestations, une fois la retraite commencée<sup>8</sup>. En outre, dans de nombreux cas, les prestations de retraite sont calculées en fonction du revenu touché au cours des dernières années de service. Cette formule n'encourage pas les travailleurs à opter pour la retraite progressive, puisque le travail à temps partiel donnerait droit à des prestations de retraite beaucoup moins élevées.

Le Comité a été informé du fait que plusieurs pays européens (le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suède, par exemple) offrent à leurs travailleurs la possibilité de passer progressivement de la vie active à la retraite. Cette formule permet aux travailleurs de réduire leurs heures de travail et de toucher une pension partielle pour compenser la réduction du salaire. Au Canada, les travailleurs peuvent recevoir une pension réduite en vertu du Régime de pension du Canada (RPC) à l'âge de 60 ans, bien qu'ils soient obligés d'avoir sensiblement réduit leurs heures de travail, ce qui veut dire essentiellement qu'ils vont toucher moins que le maximum prévu aux termes du RPC à l'âge de 65 ans. Puisque l'accumulation des prestations de retraite est interdite, cette mesure, de même que le plafond imposé en matière de revenus, n'encourage pas les travailleurs à rester sur le marché du travail tout en touchant une pension réduite<sup>9</sup>.

Malgré le peu d'attention accordée à ce sujet au cours des récentes consultations sur le RPC, plusieurs témoins comparissant devant le Comité ont abordé la question des pensions partielles et ont laissé entendre qu'un plus grand nombre de travailleurs pourraient, à l'avenir, opter pour la retraite progressive. Le Comité estime que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient revoir le régime de pension

<sup>8</sup> Barbara Hendrickson, « Phased-in Retirement », *Canadian Tax Journal*, vol. 44, no 5, 1996, p. 1311.

<sup>9</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998, un cotisant au Régime de pension du Québec âgé d'au moins 60 ans peut demander une pension avant l'âge de 65 ans pourvu qu'il ait cessé de travailler ou qu'il se soit entendu avec son employeur pour prendre une retraite progressive, ce qui a pour effet de réduire les gains du demandeur d'au moins 20 p. 100 (*Canadian Employment Benefits Pension Guide*, no 446, 19 janvier 1998, p. 2).

voulant que les travailleurs âgés soient « contraints » de quitter le marché du travail. Quand les entreprises rationalisent leurs effectifs, elles ciblent plus souvent qu'autrement les travailleurs ayant de longs états de service, puisque ces derniers ont habituellement des salaires plus élevés et qu'ils sont plus susceptibles d'accepter une indemnité de départ, y compris une préretraite. Entre 1989 et 1994, environ 12 p. 100 de tous les travailleurs à la retraite ont accepté de quitter le marché du travail parce qu'on leur a offert un programme de retraite anticipée. Il s'agit d'une hausse de plus de 70 p. 100 par rapport au nombre de départs à la retraite enregistré entre 1983 et 1988. Certains de ces travailleurs étaient manifestement heureux de prendre leur retraite; d'autres ont accepté à contrecoeur. Entre 1989 et 1994, environ 13 p. 100 de tous les retraités ont quitté le marché du travail parce qu'ils avaient atteint l'âge de la retraite obligatoire, alors que 12 p. 100, en hausse de 25 p. 100 par rapport à 1983-1988, ont pris leur retraite à contrecoeur parce qu'ils ne pouvaient se trouver un emploi. Le Comité estime qu'il faut trouver de nouveaux moyens de prolonger la vie active des travailleurs âgés, étant donné le nombre élevé de personnes âgées qui sont obligées de prendre leur retraite et qui préféreraient demeurer sur le marché du travail.

Au début de la présente décennie, les régimes de pension publics constituaient la principale source de revenu pour environ deux-tiers des personnes âgées de 65 ans et plus; les régimes de pension privés constituaient la principale source de revenu pour 18 p. 100 de celles-ci. Or, on s'attend à ce qu'un nombre croissant de personnes dépendent des régimes de pension privés au cours des années à venir, 55 p. 100 des travailleurs de 45 à 64 ans ayant cotisé à un régime de pension privé en 1991. Une majorité de travailleurs appartenant à ce groupe d'âge a également cotisé à un régime enregistré d'épargne-retraite<sup>7</sup>. Le Comité a appris que la proportion de travailleurs (surtout des hommes) ayant cotisé à un régime de retraite d'employeurs a décliné au cours des dernières années; elle se situe maintenant sous la barre des 50 p. 100. Par ailleurs, nous ne savons pas dans quelle mesure les travailleurs autonomes seront en mesure de subvenir à leurs besoins financiers une fois qu'ils auront décidé de prendre leur retraite. Bien que nous soyons encouragés par le fait qu'un plus grand nombre de travailleurs souscrivent à l'épargne-retraite, nous savons peu de choses au sujet de leurs habitudes d'épargne et de la façon dont ces économes sont réparties. D'autres informations sur la question seront disponibles une fois que Statistique Canada aura compilé et analysé les données de l'enquête sur les avoirs et l'endettement des travailleurs. Comme les travailleurs ne préparent pas adéquatement leur retraite, il se peut qu'ils soient plus nombreux que prévu à vouloir rester sur le marché du travail.

Le Comité a également appris qu'il faudra peut-être, à l'avenir, miser davantage sur la retraite progressive pour éviter une pénurie de main-d'œuvre. Bien que cette possibilité



Comme on le mentionne ailleurs dans le rapport, l'âge moyen de la retraite a diminué progressivement depuis le milieu des années 70. Ce déclin tient, entre autres, à la multiplication et à la généralisation croissante des régimes de pension publics et privés au cours de cette période. Mentionnons aussi, et ce facteur préoccupe le Comité, la tendance

## G. Mise à la retraite progressive

Le Comité se propose en outre d'examiner les répercussions des prêts et subventions de perfectionnement sur le secteur des organismes sans but lucratif, auquel il est interdit, nous a-t-on dit, de délivrer des reçus aux fins de l'impôt pour la

formation.

Le Comité entend consacrer une attention spéciale aux inquiétudes exprimées au sujet du niveau et de l'efficacité des services d'adaptation offerts aux termes des ADMT lorsqu'il reprendra son étude sur les travailleurs âgés. En plus des inquiétudes évoquées plus haut, le Comité croit qu'il faudrait aussi examiner les critères d'admissibilité utilisés pour déterminer l'accès aux prestations de la partie II. Cela risque de devenir un enjeu important à l'avenir étant donné les tendances récentes chez les travailleurs âgés à prendre des emplois à temps partiel et à devenir autonomes ou à se retirer pour ensuite revenir sur le marché du travail. Les règles actuelles à l'égard des anciens prestataires réadmissibles empêchent peut-être bon nombre de ces travailleurs d'obtenir de l'aide à l'adaptation.

## Prochaines étapes

Le Comité a également appris que l'efficacité des prestations d'emploi et des mesures de soutien n'est pas vraiment prouvée, ainsi que l'ont confirmé des fonctionnaires de Développement des ressources humaines Canada, lorsqu'ils ont comparu devant le Comité. Certains témoins ont déclaré qu'il était urgent de surveiller de plus près les ententes de mise en valeur de la main-d'œuvre et d'effectuer des évaluations opportunes. En réalité, nous ne savons pas jusqu'à quel point les travailleurs âgés sont bien servis par ces accords ou dans quelle mesure ils « passent entre les mailles du filet ». Au fur et à mesure que les résultats de l'évaluation seront connus, les responsables de la réalisation de programmes devront être informés des meilleures pratiques.

Les témoignages présentés au Comité par Développement des ressources humaines Canada appuient ce point de vue, étant donné que les évaluations de programmes avant l'introduction des prestations d'emploi et des mesures de soutien indiquent que les programmes de formation destinés aux travailleurs âgés qui ont besoin d'un perfectionnement de base n'ont pas été très efficaces.



main-d'œuvre conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux, les provinces et territoires ont beaucoup plus de contrôle sur les politiques de développement du marché du travail destinées à ce groupe de travailleurs (et à d'autres) qu'auparavant. Cela s'applique particulièrement aux provinces qui ont signé des ententes de transférabilité avec le gouvernement fédéral. Compte tenu de cette nouvelle approche, le Comité a parfaitement conscience de l'environnement politique actuel et reconnaît qu'il est important de trouver des initiatives visant à répondre aux besoins d'adaptation des travailleurs âgés au chômage dans le contexte d'une coopération fédérale/provinciale/territoriale. Cet esprit de coopération est illustré par le travail du Forum des ministres du marché du travail qui a récemment créé le Groupe d'étude chargé des travailleurs âgés, qui s'attache actuellement à établir un diagnostic des problèmes relatifs au marché du travail auxquels sont confrontés les travailleurs âgés.

Certains témoins ont fait part de plusieurs graves préoccupations relativement à la façon dont le programme est actuellement réalisé et à l'impact que cela peut avoir sur les travailleurs âgés. Le Comité a appris que la prestation du service est fragmentée et ressemble à un système de « silo », la prestation des mesures d'adaptation étant séparée de la gestion des cas. Les travailleurs âgés sont obligés de se rendre dans plusieurs endroits différents pour recevoir divers services d'adaptation au lieu de ne s'adresser qu'à un seul fournisseur susceptible de garantir une certaine continuité. Pour certains, la durée des ententes actuelles de financement est trop courte et, par conséquent, crée des relations instables avec les responsables de la réalisation de programmes. Un modèle d'adaptation holistique permettrait de mieux servir les intérêts des travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi.

Le fait que les ententes de mise en valeur de la main-d'œuvre soient axées sur les résultats encourage ce que certains témoins appellent « l'écrémage ». Le Comité a appris que les dispensateurs de programmes sont encouragés à prêter plus d'attention à ceux qui peuvent réintégrer le marché du travail le plus rapidement possible au moindre coût. Cette approche est certainement celle qui permet d'atteindre les objectifs immédiats en matière d'économies d'assurance-emploi et du nombre de clients réemployés. Alors qu'une telle approche peut efficacement aider ceux dont les besoins d'adaptation sont minimes, elle n'aide absolument pas ceux qui ont de graves problèmes et qui ont besoin de beaucoup d'aide. Même si le Comité ne s'oppose pas au fait que l'accent soit mis sur des mesures actives, il souligne qu'il importe de faire en sorte que cette approche ne soit pas adoptée aux dépens des clients comme les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi qui ne peuvent pas être facilement réemployés et qui ont besoin d'aide d'adaptation à long terme.

Au cours de nos audiences, nous avons notamment appris que, en raison de la durée limitée de la formation, il est pratiquement impossible pour les travailleurs âgés qui ont besoin de perfectionnement de base d'acquérir des compétences significatives. Il semble

Dans la mesure où ces données reflètent la mobilité de la main-d'oeuvre, la tendance naturelle plus marquée des travailleurs âgés à rester sur le marché du travail local pourrait contribuer à limiter les éventuelles possibilités d'emploi et par conséquent, prolonger le chômage. En réalité toutefois, beaucoup de travailleurs âgés au chômage ont peu de perspectives d'emploi même s'ils sont prêts à déménager. Jusqu'à présent, les témoins n'ont pas mis beaucoup l'accent sur cette question et aucun n'a recommandé de prendre des mesures pour améliorer la mobilité des travailleurs âgés.

## E. Âge

Même si les travailleurs âgés surmontent les obstacles notés ci-dessus, leurs possibilités d'emploi peuvent être limitées simplement parce que les travailleurs plus jeunes ont la préférence. Selon l'information fournie au Comité, les employeurs indiquent que le fait d'être plus âgé est le deuxième obstacle à l'emploi. Selon les données présentées au Comité, compilées dans le cadre du sondage effectué auprès des employeurs canadiens, 58 p. 100 des petites sociétés et 57 p. 100 des grandes sociétés le confirment. Le Comité a également appris que dans le cadre d'un sondage effectué par La Voix—Le réseau canadien des aînés, le personnel des centres de perfectionnement des ressources humaines (à l'exception du Québec) souligne que l'attitude des employeurs est le plus gros problème auquel sont confrontés les travailleurs âgés au chômage. Il est difficile de savoir jusqu'à quel point ces perceptions négatives à l'égard des travailleurs âgés sont fondées sur des préjugés et dans quelle mesure elles s'expliquent par le manque de spécialisation et les aspirations salariales élevées des travailleurs âgés. Néanmoins, l'agisme potentiel existe et cette question justifie plus d'attention de la part du Comité. Il a été conseillé au Comité de recommander que tous les paliers de gouvernement encouragent la recherche de stratégies visant à appuyer et à favoriser les travailleurs âgés; un témoin a proposé de demander aux centres de perfectionnement des ressources humaines de faire en sorte d'inclure les travailleurs âgés dans leurs plans d'affaires.

## Prochaines étapes

Le Comité examinera les mesures proposées pour encourager les employeurs à se montrer plus réceptifs à l'embauche de travailleurs âgés. Des mesures susceptibles de contrer les désavantages qu'il aurait, dans leur esprit, à embaucher des personnes de plus de 55 ans seront envisagées. Il pourrait s'agir de mesures fiscales, d'allègement des cotisations ou d'appui direct à la formation.

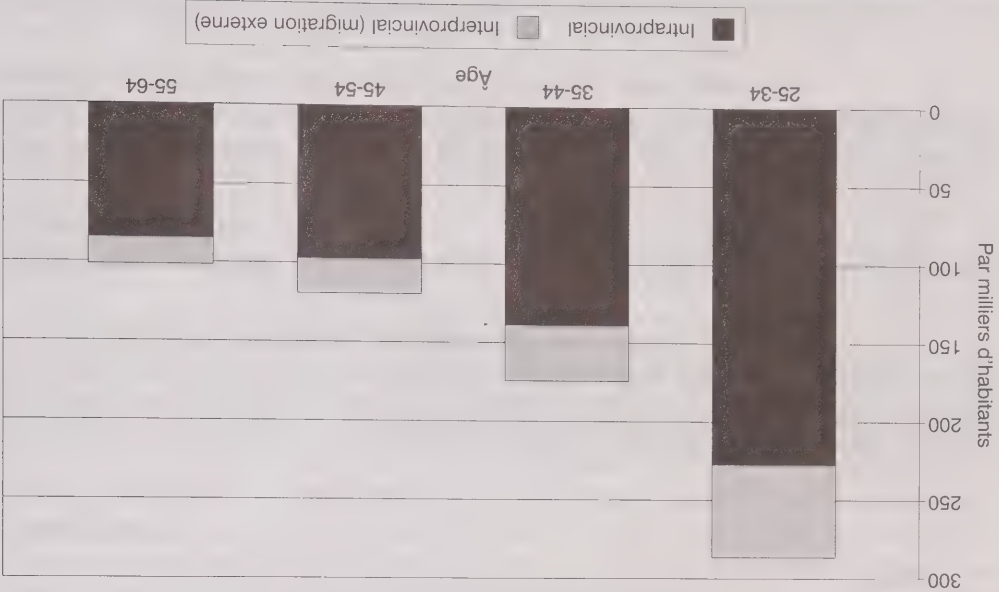
## F. Prestations d'emploi et mesures de soutien

À l'heure actuelle, il n'existe pas de politique fédérale d'aide à l'adaptation des travailleurs âgés. En fait, compte tenu des nouvelles ententes de mise en valeur de la

D. Immobilité

Les taux peu élevés de mobilité géographique et professionnelle expliquent également les périodes prolongées de chômage parmi les travailleurs âgés. Bien sûr, la rétissance des travailleurs âgés à la mobilité est sans aucun doute liée aux caractéristiques de leurs compétences. Il ne sert à rien d'aller ailleurs si l'on ne possède pas les compétences nécessaires pour obtenir de l'emploi. Même les travailleurs âgés qui possèdent des compétences en demande semblent résister davantage à un éventuel déménagement que leurs collègues plus jeunes, comme l'indiquent les données du tableau 7, qui illustrent clairement une prédisposition à l'immobilité géographique parmi les personnes âgées de 55 à 64 ans par opposition à des groupes de personnes plus jeunes. Ces données reflètent les déménagements entre divisions de recensement (déménagements intraprovinciaux) et les déménagements entre une province ou un territoire et une autre région du Canada (déménagements interprovinciaux) sur une période de cinq ans avant le recensement de 1996. Les taux de mobilité parmi les personnes de 55 à 65 ans sont plus bas pour les déménagements intra et interprovinciaux que ceux des groupes de personnes plus jeunes, notamment les personnes de 25 à 34 ans dont les taux de mobilité sont près de trois fois supérieurs.

TABLEAU 7 — Taux de mobilité par âge



Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parle-



En outre, le Comité a appris que du soutien pourrait être offert aux travailleurs âgés déplacés qui, dans certaines régions du pays, tentent de se créer eux-mêmes un emploi en investissant dans des initiatives coopératives. On nous a dit que le gouvernement pourrait envisager d'élargir la portée de l'aide à l'emploi autonome (un avantage de la Partie II de l'assurance-emploi) pour qu'elle comprenne les initiatives coopératives et exclue les indemnités de départ aux fins des prestations d'assurance-emploi de façon que les travailleurs âgés déplacés puissent investir ces sommes pour se créer un emploi. Par exemple, le Comité a appris qu'au Québec, certains travailleurs âgés déplacés de l'industrie des pâtes et papiers ont l'intention d'investir leurs indemnités de départ dans la mise sur pied d'une usine de traitement du bois qui, selon les prévisions, devrait créer de 75 à 80 emplois de qualité élevée. Toutefois, si ces travailleurs utilisent leurs indemnités de départ comme capital de démarrage dans le projet, ils se retrouveront sans soutien de revenu jusqu'à ce que la nouvelle usine commence à produire parce que les indemnités de départ sont considérées comme un revenu et que, selon l'article 8 de la Loi sur l'assurance-emploi, elles peuvent retarder une demande en portant la période de référence à 104 semaines. Si une telle disposition n'existait pas, les travailleurs âgés déplacés pourraient investir leurs indemnités de départ dans le projet et recevoir des prestations d'assurance-emploi, ce qui assurerait un pont entre le moment du déplacement et celui du début des opérations à l'usine de traitement du bois.

Plusieurs témoins ont aussi suggéré de baser la durée de la période de prestations d'A-E en partie sur le nombre d'années passées dans la main-d'œuvre active. Ainsi, les travailleurs âgés auraient droit à des prestations plus longtemps.

Le Comité entend examiner également la structure des prestations d'A-E pour ce qui est des travailleurs âgés.

Étant donné l'interruption du PATA, le Comité compte examiner des mesures permettant d'aider les travailleurs âgés qui ne peuvent assumer la période creuse qui sépare la perte de leur emploi et la retraite sans aide financière.

Le Comité projette aussi d'étudier les difficultés qu'éprouvent les travailleurs qui sont forcés d'abandonner des emplois (par ex., les sapeurs-pompiers) devenus trop dangereux pour eux en raison de leur âge.

raisons : son accès était limité, ses paramètres étaient restrictifs, il était coûteux et inefficace, ne permettant pas d'aider les travailleurs plus âgés à s'adapter à une économie en évolution. Néanmoins, certains témoins ont déclaré regretter l'interruption du PATA et indiqué qu'il fallait le remplacer.

Le Comité est attentif au fait que beaucoup de travailleurs âgés ne se tourneront pas vers la formation, mais qu'ils ont toutefois besoin d'un soutien comme mesure de transition entre le moment qu'il leur reste au sein de la population active et leur retraite. Cela s'applique particulièrement aux travailleurs licenciés peu spécialisés qui vivent dans des régions du pays où le taux de chômage est élevé. Sans doute, en l'absence d'une mesure équivalente au PATA, certains de ces travailleurs se tourneront vers l'aide sociale. En 1997 (dernière année où l'on dispose de données), on comptait près de 569 000 bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 55 ans et plus dans tout le pays. Deux cent vingt et un mille d'entre eux (14,5 p. 100 de plus qu'en 1996) étaient âgés de 55 à 64 ans. En 1997, les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 55 à 64 ans recevaient une prestation annuelle de 7 000 \$ en moyenne, ce qui représente 16,8 p. 100 du total des dépenses de l'aide sociale<sup>6</sup>.

Malgré son caractère passif, le soutien du revenu est véritablement la seule solution réaliste qui permette d'aider certains travailleurs âgés mis à pied même si, bien sûr, on pourrait et on devrait envisager des éléments actifs pour toute mesure éventuelle visant à répondre à leurs besoins. La création d'emplois sur une partie de l'année est une approche qui mérite de retenir l'attention; ces emplois feraient partie de projets communautaires permettant aux travailleurs de toujours faire partie de leur plein gré, bien que de manière ténue, de la population active, jusqu'à leur retraite. Cette approche a été utilisée avec modération au Canada; elle est toujours considérée comme expérimentale et n'est adoptée que dans le cadre de projets pilotes (par exemple, le Programme compagnie de travailleurs du Nouveau-Brunswick ainsi qu'un projet pilote proposé pour les travailleurs âgés au chômage au Cap-Breton). Les décideurs fédéraux/provinciaux/territoriaux pourraient envisager d'étendre davantage de telles initiatives de manière à permettre aux travailleurs âgés « difficiles à employer » de continuer à faire partie de la population active, ne serait-ce que pour une partie de chaque année, jusqu'à qu'ils atteignent l'âge de la retraite. Beaucoup de régions du pays pourraient trouver utile une initiative comme celle-ci, puisqu'elle permettrait aux travailleurs âgés de continuer à travailler et, dans un nombre limité de cas, pourrait leur servir de tremplin pour un emploi dans le secteur privé.

Ces données, fournies par Statistique Canada, ont été réunies dans le cadre de l'Enquête sur le revenu du ménage et l'équipement ménager. Ces pourcentages sont calculés à partir d'un échantillon qui ne comprend pas les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les ménages situés dans des réserves indiennes et les détenus dans les pénitenciers, y compris les foyers pour personnes âgées.



compétences plus monnayables. Étant donné que la plupart des intervenants s'entendent pour dire que des politiques relatives au marché du travail actives plutôt que passives sont souhaitables, les responsables de l'élaboration des politiques doivent être prêts à venir en aide aux travailleurs âgés n'ayant pas les ressources financières pour acquérir de nouvelles compétences et résidant dans des marchés où existent des possibilités d'emploi. Dans ce contexte, l'exclusion de l'indemnité de départ aux fins des prestations d'assurance-emploi pourrait être envisagée, de même que la prolongation des mesures additionnelles d'aide de l'assurance-emploi pour les travailleurs aux longs états de service qui n'ont pas l'argent nécessaire pour financer leur propre formation. Le Comité a l'intention d'étudier plus avant le concept d'un Compte de formation de l'assurance-emploi qui permettrait aux cotisants au régime d'accumuler des crédits de formation au cours de leur vie active. Cette question fait également l'objet d'une discussion à la section H ci-dessous.

## **Prochaines étapes**

**Le Comité entend examiner plus à fond l'idée d'un compte de formation de l'A-E dans lequel des crédits de formation s'accumuleraient pendant la carrière de ceux qui cotisent à l'A-E. Il va sans dire que cet examen doit tenir compte de la faisabilité d'une mise en oeuvre de cette mesure dans le contexte des ADMT actuels. Cette question est aussi reprise à la section H.**

## **C. Transition entre la perte d'emploi et la retraite**

La plupart de nos témoins ont confirmé l'existence d'une sous-population de travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi et qui ont besoin d'une aide à l'adaptation pour combler l'écart entre la perte d'emploi et la retraite. Ces travailleurs n'ont pas de compétences en demande et ne peuvent pas en acquérir facilement de nouvelles, car ils n'ont pas de formation de base, ne peuvent pas ou ne veulent pas investir dans la formation pour les raisons indiquées ci-dessus et vivent dans des régions offrant peu de possibilités d'emploi ou pas du tout. Mis à part les prestations assurance-emploi et l'aide sociale, ces travailleurs n'ont rien.

Alors qu'il serait préférable pour les travailleurs âgés en chômage structurel d'investir dans la formation ou, pour ceux qui ont des compétences en demande, de déménager pour trouver un nouvel emploi, beaucoup ne choisissent aucune de ces solutions. Jusqu'à récemment, la politique fédérale du marché du travail a explicitement reconnu cette réalité et proposé un soutien du revenu comme mesure de transition pour certains travailleurs âgés entre la perte d'emploi et la retraite. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) qui a pris fin au cours de l'exercice 1996-1997 a été la dernière initiative du genre. Le Comité a appris que ce programme a été interrompu pour plusieurs

dont le changement technologique, cette tendance, qui devrait se poursuivre à l'avenir, a contribué au chômage à long terme des travailleurs âgés. En effet, bon nombre d'entre eux sont entrés sur le marché du travail avec relativement peu d'éducation et ont travaillé dans des emplois exigeant des compétences aujourd'hui inutiles. D'après les données compilées par Statistique Canada, il y a proportionnellement deux fois plus de travailleurs âgés aujourd'hui qui n'ont pas terminé leurs études secondaires qu'il y en a parmi les travailleurs de 25 à 54 ans. En outre, ce qui est particulièrement important du point de vue des politiques, les témoignages présentés au Comité laissent entendre que beaucoup de travailleurs âgés ont un niveau d'alphabétisation inférieur à celui requis pour accéder à un emploi exigeant peu de qualifications. D'après les données issues de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes menée en 1996, près des deux tiers des Canadiens âgés de 56 à 65 ans ont un faible niveau d'alphabétisation et, par conséquent, sont considérés incapables d'assumer un emploi au niveau de recrutement dans le marché d'aujourd'hui. Il ne fait aucun doute dans l'esprit des membres du Comité que les travailleurs âgés déplacés qui font partie de ce groupe ont très peu de chances de retrouver un emploi. Leurs compétences sont dépassées et il faudrait qu'ils investissent énormément dans la formation pour obtenir un emploi sur le marché du travail d'aujourd'hui.

En supposant qu'un travailleur âgé ait la scolarité nécessaire pour acquérir les nouvelles compétences en demande aujourd'hui, une formation autofinancée peut s'avérer non rentable puisque l'imminence de la retraite risque d'empêcher un rendement adéquat sur cet investissement dans la formation. De plus, le nombre d'années limité au cours desquelles il est possible de récupérer le coût de la formation est considéré comme une explication à la faible incidence de la formation financée par l'employeur à l'intention des travailleurs âgés. En conséquence, ces derniers jugent généralement peu intéressante l'acquisition de « capital humain » à leurs propres frais. Cette affirmation est confirmée par les données de l'Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes présentée au Comité. Celle-ci montre que l'incidence d'une formation et d'une scolarité liées à l'emploi chez les 55 à 64 ans est environ trois fois moindre que chez les travailleurs âgés de 45 à 54 ans et environ quatre fois moindre chez ceux de 25 à 34 ans.

Il va de soi que certains travailleurs âgés ne sont pas opposés à l'idée d'acquérir une formation et il est probable qu'un plus grand nombre d'entre eux seraient disposés à le faire si une aide financière était disponible afin de compenser certains des risques associés à un investissement qui n'est peut-être pas susceptible de déboucher sur un emploi stable jusqu'à la retraite. Un témoin a dit au Comité que certains travailleurs âgés manifestent plus d'intérêt pour la formation lorsqu'ils comprennent la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences et qu'ils se rendent compte qu'une aide financière quelconque est disponible. Cette dernière précision montre que certains travailleurs âgés n'ont peut-être pas les ressources financières qui leur permettraient d'investir dans la formation, particulièrement s'il leur faut parfaire leur éducation de base avant d'aller chercher des

que celle des travailleurs de tout autre groupe d'âge dans la population active. Il en est ainsi surtout parce que des facteurs uniques liés à l'âge font obstacle à la transition du chômage à l'emploi. Nos témoins ont recensé plusieurs obstacles uniques à l'adaptation des travailleurs âgés, ainsi que certaines mesures pour régler le problème.

#### **A. Attentes salariales élevées et recherche d'emploi prolongée**

Les travailleurs âgés sont mieux rémunérés que les jeunes, essentiellement en raison de la valeur accordée à leurs nombreuses années d'expérience. Lorsque des travailleurs âgés sont licenciés, ils cherchent généralement des emplois qui offrent une rémunération analogue à celle qu'ils touchaient avant. Cependant, dans bien des cas, on n'accorde pas aux compétences des travailleurs âgés déplacés la même valeur dans d'autres emplois qui n'offrent pas de débouchés comparables. À mesure que s'allonge la période de recherche d'un nouvel emploi, les travailleurs âgés en chômage se rendent compte petit à petit qu'ils doivent réduire leurs attentes salariales s'ils veulent retrouver un emploi. Cette recherche prolongée et infructueuse d'un emploi explique sans contredit les périodes relativement longues de chômage que connaît ce groupe d'âge, comme le montre le tableau 3.

Pour peu qu'une offre d'emploi soit acceptée rapidement, il est possible de compenser les attentes salariales élevées des travailleurs âgés grâce à des paiements temporaires destinés à arrondir leur revenu dans des emplois moins bien rémunérés. Ce mécanisme serait financé par la diminution des prestations d'A-E versées autrement. D'après certains de nos témoins, ce supplément de revenu peut encourager les travailleurs âgés à élargir le champ de leur recherche d'emploi et ainsi à raccourcir leur passage du statut de chômeur à celui de travailleur. Certains témoins se sont dits préoccupés par la réticence des responsables de l'élaboration des politiques à avoir recours à cette mesure, même si elle fait partie des Prestations d'emploi et mesures de soutien de la Partie II.

#### **Prochaines étapes**

Le Comité cherchera à déterminer s'il serait avantageux de recourir à la mesure précitée dans les accords de développement du marché du travail (ADMT) actuels. Il entend aussi se pencher sur les avantages qu'il y aurait à verser des suppléments aux travailleurs mal payés plutôt qu'à appuyer les efforts de formation à plus long terme en vue de préparer les travailleurs à des postes mieux rémunérés.

#### **B. Obstacles à la formation**

Il est indéniable que la demande relative de travailleurs qualifiés et hautement scolarisés a augmenté depuis les 20 dernières années en réponse à plusieurs facteurs,



travail, mais aussi de leur nombre et de leurs compétences. Nous savons que la population active vieillit et que ce processus s'accéléra à mesure que les baby-boomers prendront de l'âge. Le Comité a appris qu'à l'heure actuelle, les personnes de 55 à 64 ans représentent 13 p. 100 de la population active; d'ici 15 ans seulement, ce pourcentage passera à 20 p. 100 environ. Autrement dit, on s'attend à ce que le ratio des 15 à 24 ans par rapport à celui des 55 à 64 ans passe de 164 p. 100 qu'il était au début des années 90, à 88 p. 100 en 2015<sup>5</sup>. Cette tendance est quelque peu inquiétante du fait que les travailleurs âgés sont prédisposés à des problèmes d'adaptation liés à leur âge. Cependant, d'après ce qu'ont dit les témoins au Comité, les travailleurs âgés de demain seront plus scolarisés que ceux d'aujourd'hui et à lui seul, ce facteur pourrait les aider à s'adapter plus rapidement au chômage que ceux d'aujourd'hui. Cela est sans doute vrai, mais nous savons également que les compétences des travailleurs se déprécient avec le temps et que de nombreux travailleurs âgés trouvent qu'il n'est pas rentable d'investir dans la formation. Il est également connu qu'en raison de leurs attentes salariales élevées, les travailleurs âgés connaissent habituellement des périodes prolongées de recherche d'emploi et qu'en outre, ils ne sont guère mobiles. Tous ces facteurs risquent de contribuer à des problèmes de chômage parmi les travailleurs âgés au cours des années à venir. En dépit du niveau de scolarité élevé qu'afficheront les travailleurs âgés du futur, leurs problèmes d'accès au marché du travail risquent de s'intensifier parallèlement au vieillissement de la population active.

Le vieillissement de la population, allié à la tendance croissante à la retraite précoce, a également des répercussions fiscales. Sur le plan des dépenses, cela représente une hausse des coûts de sécurité sociale et, possiblement, une augmentation des coûts d'adaptation au marché du travail. La perspective d'un chômage plus élevé parmi les travailleurs âgés et d'une augmentation de la taille de la population inactive sont autant d'indices d'une baisse des recettes gouvernementales. Par conséquent, il faudra sans doute réorienter les politiques futures afin d'offrir de meilleurs incitatifs aux travailleurs âgés pour les convaincre de travailler plus longtemps. D'ailleurs, comme il semble y avoir un pourcentage important de retraites forcées, bon nombre de travailleurs âgés accueilleront sans doute favorablement la possibilité de prolonger leur vie active.

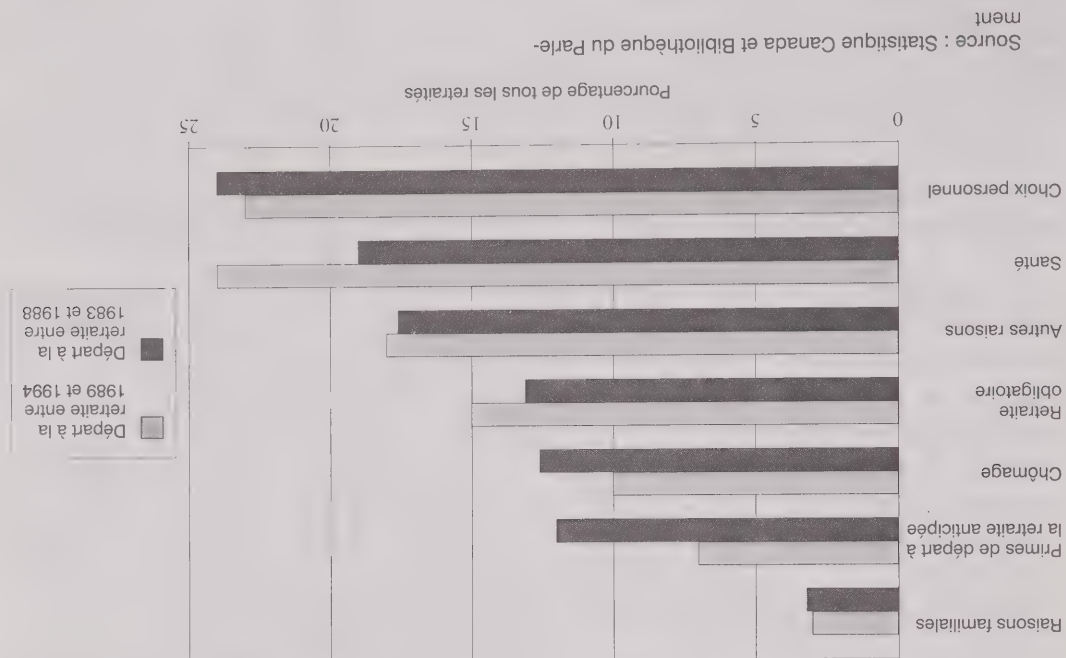
## II. OBSTACLES À L'ADAPTATION ET MESURES DE SOUTIEN POUR FACILITER L'ADAPTATION

Bien que les travailleurs âgés courent peu de risque d'être licenciés, comme nous l'avons noté dans la section précédente, le risque de déplacement permanent s'est accru depuis 20 ans, particulièrement pour les moins scolarisés. Et une fois déplacés, ces travailleurs connaissent par la suite une période de chômage habituellement plus longue

5 Statistique Canada, « Travaillleurs âgés », *Le point sur la population active*, printemps 1998, p. 27.

tant public que privé constituent l'autre grande raison qui explique cette tendance à la retraite hâtive. Depuis les 30 dernières années, l'incidence croissante des régimes de pensions et le soutien ainsi offert ont donné à de nombreux travailleurs âgés la possibilité de quitter le marché du travail avant l'âge de 65 ans. Même si, depuis le milieu des années 80, les retraités citent comme principale raison de leur départ à la retraite un choix personnel, le Comité est sensible au fait que certains préfèrent invoquer ce motif alors qu'en réalité, d'autres facteurs ont contribué à leur décision. Le tableau 6 présente une ventilation des raisons du départ à la retraite au cours des périodes de 1983 à 1988 et de 1989 à 1994. Pour de nombreux travailleurs âgés, le départ forcé à la retraite s'explique par des problèmes de santé, la retraite obligatoire, le chômage ou une prime de départ généreuse. Le tableau 6 montre qu'on attribue à ces raisons quelque 57 p. 100 des départs à la retraite entre 1989 et 1994. Ce pourcentage est presque identique entre 1983 et 1988. On a également appelé au Comité que la retraite n'est pas un état permanent puisque certains retraités retournent par la suite sur le marché du travail. D'après Statistique Canada, dans les années 90, environ 13 p. 100 des travailleurs âgés ont réintégré la population active après la retraite, pourcentage qui demeure inchangé depuis les années 80.

**TABEAU 6 — Raisons invoquées pour la retraite**



Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement

Les perspectives qui s'offriront sur le marché du travail aux travailleurs âgés de demain sont incertaines et dépendront non seulement de la demande sur le marché du



la retraite chez les hommes a chuté de 65,4 à 62 ans. Un déclin légèrement plus marqué a été constaté chez les femmes âgées, soit de 64,5 à 60,7 ans, en 1996. D'après les données recueillies à la suite de l'Enquête sur le vieillissement et l'indépendance menée par Statistique Canada en 1991, cette année-là, 60 p. 100 des hommes et 70 p. 100 des femmes ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans<sup>4</sup>, et on a estimé que 27 p. 100 des hommes retraités et 38 p. 100 des femmes retraitées ont quitté la population active avant l'âge de 60 ans. Alors qu'il y a 25 ans, les départs à la retraite se faisaient à 65 ans ou à peu près, la distribution de l'âge de la retraite est sensiblement plus large aujourd'hui.

**TABEAU 5 — Âge moyen de la retraite**

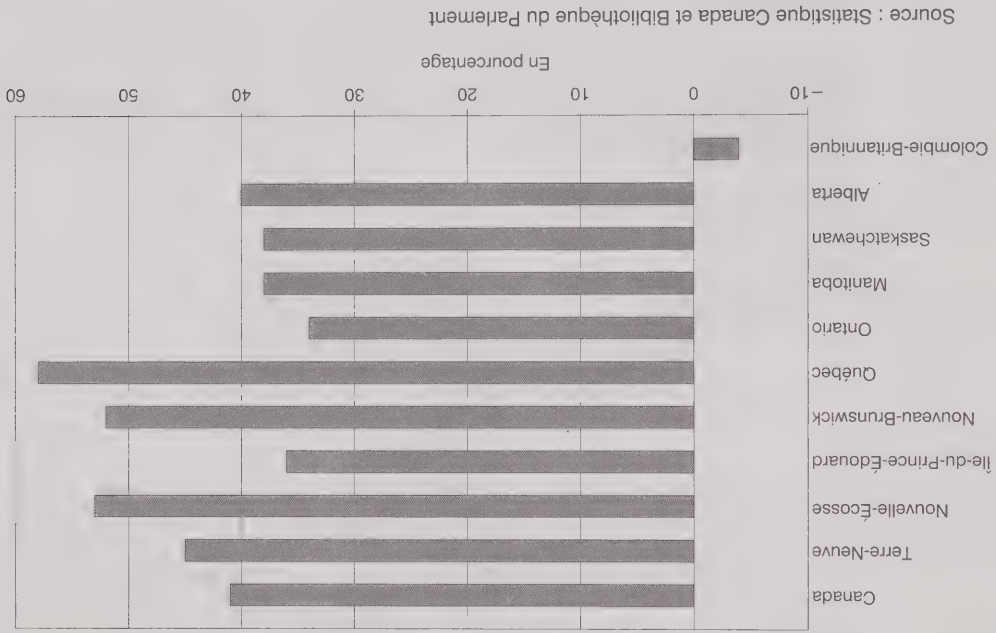


Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement

Bien que de nombreux facteurs aient contribué à cette tendance à la retraite précoce, les témoins qui ont comparu devant le Comité en ont identifié deux d'une importance cruciale. Le premier tient aux difficultés auxquelles se heurtent un grand nombre de travailleurs âgés déplacés lorsqu'ils tentent de se trouver un nouvel emploi. Après avoir été licenciés, certains travailleurs âgés se retirent immédiatement du marché du travail alors que d'autres s'y résignent uniquement après une longue période de recherche d'emploi infructueuse. Dans ce dernier cas, les travailleurs âgés sont ni plus ni moins poussés vers la retraite. Les changements au système de revenu de retraite du Canada

de 55 ans et plus, exprimé en ratio du taux de chômage national, a progressé de 41 p. 100, passant de 0,54 en 1976 à 0,76 en 1998<sup>3</sup>. Au sein de ce groupe d'âge, le taux relatif de chômage des travailleurs de 55 à 59 ans a crû de 50 p. 100, celui des travailleurs de 60 à 64 ans, de 30 p. 100, et celui des travailleurs de 65 à 69 ans, de 22 p. 100. Comme le montrent les données présentées au tableau 4, ces changements relatifs des taux de chômage au sein du groupe des travailleurs âgés entre 1976 et 1998 variaient également d'une province à l'autre. La Colombie-Britannique est la seule où le taux de chômage relatif aux travailleurs âgés a régressé durant cette période, alors qu'il a connu sa plus forte croissance au Québec, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve.

**TABLÉAU 4 — Changements dans le ratio du taux de chômage des travailleurs âgés par rapport à celui des travailleurs de tous âges, 1976 à 1998**



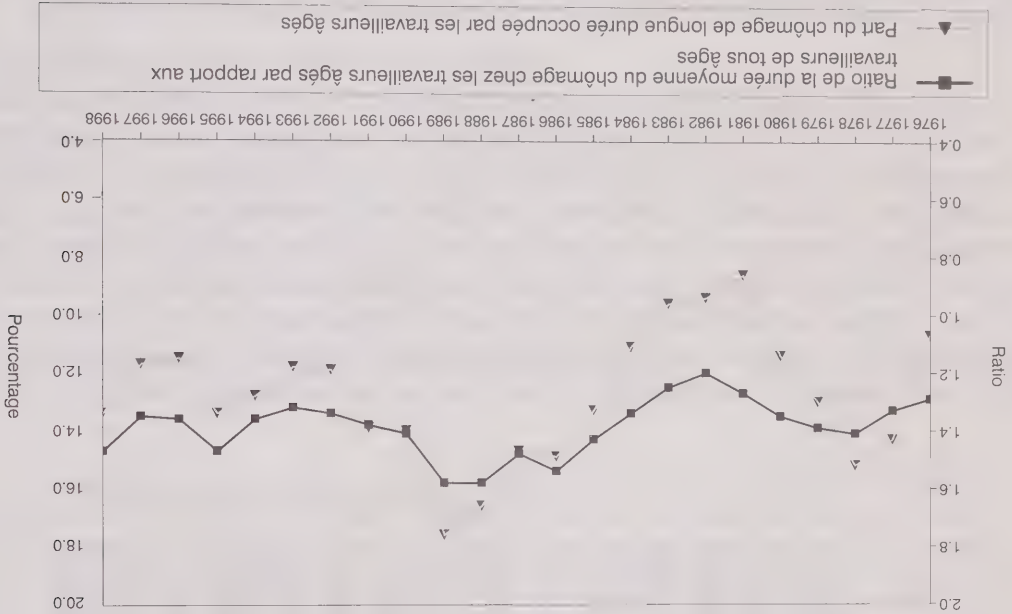
Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement

Étant donné le déclin de la participation à la population active des travailleurs âgés depuis les 20 dernières années, il n'est pas étonnant que l'âge moyen de la retraite ait également baissé au cours de cette période. Le tableau 5 montre que l'âge moyen de la retraite a décliné avec régularité de 1976 à 1996 (dernière année pour laquelle les données sont disponibles), passant de 65 à 61,5 ans. Au cours de la même période, l'âge moyen de

<sup>3</sup> S'il est vrai que les jeunes continuent d'afficher des taux de chômage beaucoup plus élevés que les travailleurs âgés, on enregistre chez ces derniers une augmentation du chômage relativement plus importante depuis le milieu des années 70. Entre 1976 et 1994, le ratio entre le chômage des jeunes (15-24 ans) et celui des travailleurs âgés a décliné régulièrement, passant de 3,23 à 1,96. Même si ce ratio a commencé à monter en 1995, en 1998, il était encore inférieur de 25 p. 100 à son niveau de 1976.

les travailleurs âgés sont sans emploi pendant plus de temps que les travailleurs de tous les autres groupes d'âge. Le phénomène est illustré au tableau 3, qui fournit deux mesures de la croissance relative de la durée de chômage parmi les travailleurs âgés entre 1976 et 1998. On trouve, d'une part, le ratio de la durée moyenne du chômage (en semaines) chez les travailleurs âgés par rapport à celle des travailleurs de tous âges et, d'autre part, la part du chômage de longue durée occupée par les travailleurs âgés (c'est-à-dire une période de chômage d'au moins 53 semaines). D'après ces données, de 1976 à 1998, la durée moyenne de chômage des travailleurs âgés s'est accrue de 67 p. 100 et celle des travailleurs de tous âges, de 47 p. 100. Durant la même période, la part du chômage de longue durée occupée par les travailleurs âgés a crû de 25 p. 100. En 1998, la fréquence du chômage de longue durée parmi les travailleurs âgés était le double de celle de toute la population active. Les facteurs structurels semblent avoir plus d'influence sur le passage des travailleurs âgés du chômage à l'emploi qu'au sein des autres groupes d'âge.

**TABLÉAU 3 — Durée relative du chômage chez les travailleurs âgés**



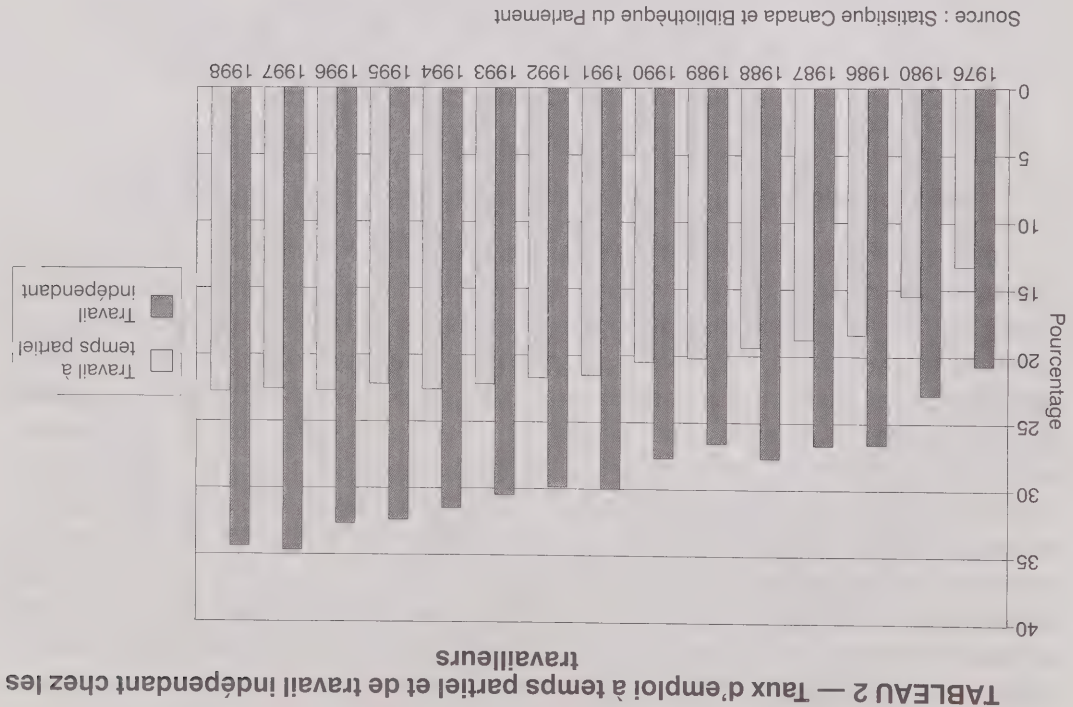
Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement

Bien que le Comité se soit fait rappeler que les travailleurs âgés continuent d'avoir des taux de chômage plus faibles que leurs jeunes homologues, il importe de prendre note que la position relative des travailleurs âgés sur le marché du travail s'est sensiblement détériorée au cours des deux dernières décennies. Cette tendance est encore plus remarquable quand on tient compte de la mesure dans laquelle les membres de ce groupe d'âge se sont retirés de la population active. Le taux de chômage des personnes



Jusqu'à tout récemment, les travailleurs âgés faisaient face typiquement à un risque plus faible de mise en disponibilité que les jeunes travailleurs. Selon des données présentées au Comité, vers la fin des années 70, environ 5 p. 100 environ des travailleurs âgés de 55 à 64 ans avaient été licenciés, soit le taux le plus faible de tous les groupes d'âge. Au milieu des années 90, le risque d'un licenciement parmi les travailleurs âgés était de deux points de pourcentage supérieur. Il se situe maintenant au-dessus du risque pour les travailleurs de 35 à 44 ans et de 45 à 54 ans, et il est plus élevé chez les hommes âgés que chez les femmes âgées. Il est également plus élevé chez les travailleurs âgés les moins instruits et ceux qui habitent dans l'est du Canada. Quand ils perdent leur emploi,

Le tableau 2 fait aussi état de la rapide croissance de la fréquence du travail indépendant parmi les travailleurs âgés. Même si ce genre de travail est typiquement plus fréquent chez les travailleurs âgés qu'au sein des autres groupes d'âge, le taux de croissance du nombre de travailleurs indépendants âgés s'est accéléré depuis le début de la décennie. Actuellement, 40 p. 100 environ de tous les travailleurs de 55 ans et plus et 25 p. 100 des travailleuses âgées sont des travailleurs indépendants. La croissance récente du nombre de travailleurs indépendants parmi les travailleurs âgés témoigne peut-être d'une tendance à lancer une entreprise après avoir pris une retraite anticipée. De plus, les travailleurs indépendants âgés ont tendance à faire partie de la population active plus longtemps que leurs homologues salariés.



Fait peu étonnant, la tendance à la baisse des taux d'emploi chez les travailleurs âgés reflète leur taux de participation décroissant. Le pourcentage de travailleurs de 55 ans et plus ayant un emploi est passé de 30,5 p. 100 en 1976 à 22,9 p. 100 en 1998. Le taux d'emploi parmi les travailleurs de 60 ans et plus a enregistré la plus forte baisse durant cette période. En plus d'un recul draconien du pourcentage de travailleurs âgés ayant un emploi, des changements importants sont également survenus dans le genre d'emploi, surtout en termes de travail à temps partiel et de travail indépendant. Chez les travailleurs adultes, la fréquence d'emploi à temps partiel s'accroît avec l'âge; ce rapport est devenu plus prononcé au cours des deux dernières décennies par suite d'une croissance rapide de l'emploi à temps partiel chez les travailleurs de 55 ans et plus (voir le tableau 2). De 1976 à 1998, le pourcentage de travailleurs âgés ayant un emploi à temps partiel a augmenté de plus de 70 p. 100, ce qui équivaut plus ou moins à 1,4 fois celui des travailleurs de tous âges. Les travailleuses sont beaucoup plus nombreuses à avoir un emploi à temps partiel, tout comme les travailleurs âgés. La plupart des travailleurs âgés ayant un emploi à temps partiel ont choisi ce genre d'emploi; en 1998, seulement 16 p. 100 des travailleurs âgés occupaient un emploi à temps partiel forcé (c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient pas se trouver un emploi à temps plein ou que la situation de l'entreprise ne lui permettait pas de leur offrir autant d'heures de travail)<sup>2</sup>. Cela porte à croire que de nombreux travailleurs âgés occupent un emploi à temps partiel pour faire le pont entre l'emploi à temps plein et la retraite.

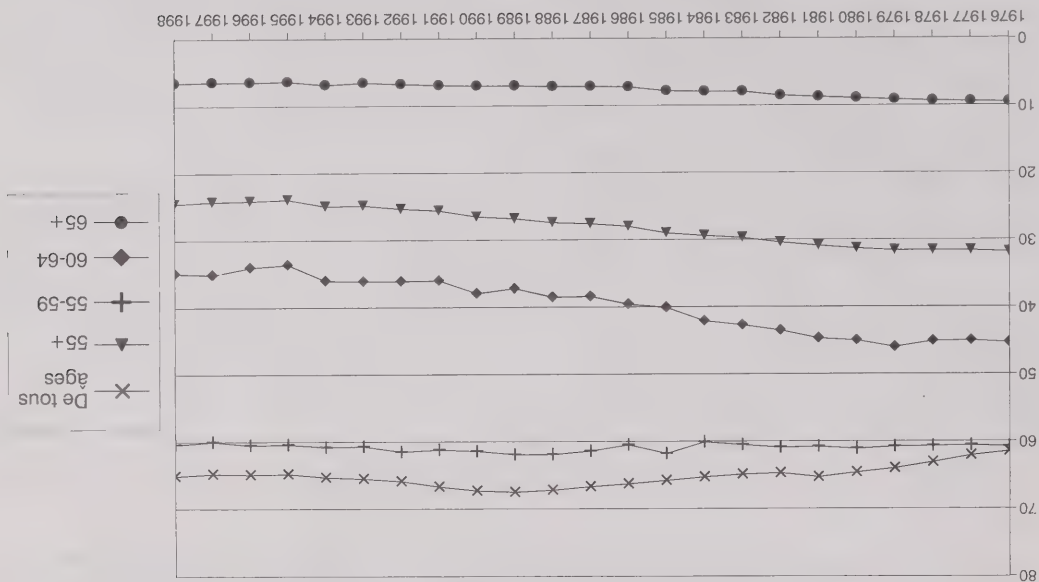
<sup>2</sup> En 1998, le pourcentage de travailleurs de tous âges occupant un emploi à temps partiel forcé était à peu près le double de celui des travailleurs âgés.



sur le marché du travail, ces travailleurs se définissant comme étant des personnes âgées de 55 ans et plus<sup>1</sup>.

La tendance la plus phénoménale à se dégager du groupe des travailleurs âgés durant cette période a probablement été la régression soutenue de la participation à la population active, tendance qui se manifeste aussi dans le recul constant du taux d'emploi de ce groupe et dans la baisse marquée de l'âge moyen de retraite. Ainsi, de 1976 à 1998, le taux de participation des personnes de 55 ans et plus a chuté de 23 p. 100, contre une augmentation de 6 p. 100 du taux de participation des travailleurs de tous âges. On peut voir, au tableau 1, que le déclin de la participation à la population active des travailleurs âgés se limite essentiellement à ceux qui ont 60 ans et plus. En un peu plus de deux décennies seulement, le taux de participation des travailleurs de 60 à 64 ans a décliné de 23 p. 100 et celui des travailleurs d'au moins 65 ans, de 32 p. 100. Bien que le tableau 1 n'en fasse pas état, les travailleurs âgés les moins instruits, surtout les hommes, sont ceux qui ont le plus contribué au déclin de la participation à la population active durant cette période.

**TABLEAU 1 — Taux de participation selon l'âge**



Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement

<sup>1</sup> Bien que l'étude du Comité porte sur les travailleurs de 55 ans et plus, certains des problèmes auxquels est confronté ce groupe d'âge frappent aussi des travailleurs plus jeunes.

demandé au Comité de le conseiller au sujet de plusieurs problèmes propres aux travailleurs âgés. Il lui a notamment demandé de répondre aux questions suivantes :

- À quel point les difficultés auxquelles sont confrontés les travailleurs âgés sont-elles graves et répandues?
- Quels sont les meilleurs moyens que pourrait prendre le Gouvernement du Canada pour aider les travailleurs âgés à se trouver un autre emploi?
- De quelle manière le Gouvernement du Canada pourrait-il le mieux faire en sorte que ces mesures soient harmonisées avec les programmes offerts par les provinces et les territoires, de même qu'avec l'action des organismes non gouvernementaux, et qu'elles les complètent?

- La mobilité est-elle une option réaliste pour les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi?

- Vaut-il mieux offrir un seul programme générique à l'intention des travailleurs âgés ou plusieurs programmes à portée plus limitée? S'il vaut mieux offrir des programmes plus restreints, quel genre de mesures faudrait-il offrir?

Comme le Comité a entamé son étude des travailleurs âgés vers la fin d'avril 1999, il lui était impossible de l'achever avant que la Chambre ne mette fin à ses travaux pour l'été. C'est pourquoi il présente un rapport provisoire qui décrit plusieurs enjeux et principes dont il faudra faire une étude plus fouillée. Le rapport provisoire est en deux parties. La première dresse le profil des travailleurs âgés sur le marché du travail actuel, alors que la seconde décrit certains des obstacles uniques auxquels font face les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi. On y expose aussi plusieurs questions de principe et des solutions éventuelles en vue d'accroître l'adaptation des travailleurs âgés au marché du travail. Le Comité projette de poursuivre l'étude de ces questions quand le Parlement reprendra ses travaux, à l'automne.

## I. PROFIL DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Au cours des deux dernières décennies, des changements structurels, la mondialisation et le changement technologique par exemple, ont mis à l'épreuve la capacité d'adaptation de la main-d'œuvre canadienne. L'impact de ces changements a été généralisé, comme en témoigne l'augmentation du chômage chez les travailleurs de tous âges. Il est particulièrement intéressant de noter le recul relatif des travailleurs âgés

# INTRODUCTION

La perspective d'une population active vieillissante aux prises avec les défis d'un marché du travail qui exige des compétences nouvelles et de pointe plane sur le Canada pour les vingt prochaines années. Les compétences techniques modernes que le monde du travail actuel exige de plus en plus créent une situation de crise croissante pour les travailleurs âgés déplacés, surtout dans les régions où les possibilités de retrouver de l'emploi sont minces.

Les Canadiens restent souvent dans des postes d'apparence immuables pendant des décennies, pour ensuite constater que leur poste a été déclaré excédentaire, que leurs compétences sont désuètes, et que leur avenir dépend de cours de recyclage d'urgence alors qu'ils traversent de graves difficultés financières personnelles. La crise professionnelle qui attend les travailleurs âgés dans les secteurs en rapide évolution est rarement préparée d'avance. En dehors de leur catégorie d'emploi actuelle, les travailleurs se voient offrir peu ou pas de formation, et encore moins de séances de counselling pour les préparer aux inévitables changements.

Les travailleurs âgés ne reçoivent de l'aide qu'une fois face au chômage chronique. Si bon nombre d'entre eux ont la formation requise pour chercher à se recycler, nombreux sont ceux pour qui l'investissement n'est pas rentable à cause du besoin pressant de retrouver du travail ou du peu de temps qu'il leur reste avant la retraite. Les solides liens familiaux et communautaires restreignent la mobilité des travailleurs âgés, ce qui limite à la fois les possibilités de retrouver du travail et de se recycler.

Ces obstacles liés à l'âge sont à la base des problèmes actuels de chômage structurel avec lesquels sont aux prises les travailleurs âgés, problèmes qui semblent s'aggraver. Au cours des 20 dernières années, le chômage relatif parmi ces travailleurs s'est aggravé, et on semble offrir moins de mesures actuellement pour aider ceux qui ont perdu leur emploi. De plus, l'efficacité des mesures actuelles adoptées à cette fin, sur le marché du travail, est en grande partie inconnue puisque de nombreuses provinces et de nombreux territoires n'ont pas encore fait la transition vers une plus grande autonomie dans la conception et l'offre de prestations d'emploi et de mesures de soutien. Étant donné les enjeux et le vieillissement prévu de la population active au cours des quelques prochaines années, le Comité a jugé opportun d'examiner cette question très importante. Le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies ait déclaré 1999 Année internationale des personnes âgées n'y est pas, non plus, étranger. Qui plus est, le Forum des ministres du marché du travail est également en train d'étudier les problèmes des travailleurs âgés. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le ministre du Développement des ressources humaines du Canada a



# TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCTION .....   | 1  |
| I. PROFIL DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL .....                       | 2  |
| II. OBSTACLES À L'ADAPTATION ET MESURES DE SOUTIEN POUR FACILITER L'ADAPTATION ..... | 10 |
| A. Attentes salariales élevées et recherche d'emploi prolongée .....                 | 11 |
| B. Obstacles à la formation .....  | 11 |
| C. Transition entre la perte d'emploi et la retraite .....                           | 13 |
| D. Immobilité .....  | 16 |
| E. Âge .....   | 17 |
| F. Prestations d'emploi et mesures de soutien .....                                  | 17 |
| G. Mise à la retraite progressive .....  | 19 |
| H. Mesures actives .....   | 22 |
| CONCLUSION .....   | 23 |
| ANNEXE I : Liste des témoins .....   | 25 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....   | 27 |
| PROCÈS-VERBAL .....  | 29 |





# LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a procédé à l'étude sur les travailleurs âgés. Après avoir entendu des témoignages, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes:



**COMITÉ PERMANENT DU  
DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET  
DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

**PRÉSIDENTE**

Albina Guarnieri

**VICE-PRÉSIDENTS**

Dale Johnston

Bryon Wilfert

**MEMBRES**

Diane Ablonczy

Bernard Bigras

Bonnie Brown

Brenda Chamberlain

Hec Clouthier

Denis Coderre

Paul Crête

Libby Davies

Jean Dubé

Christiane Gagnon

John Godfrey

Larry McCormick

John O'Reilly

L'hon. Andy Scott

Maurice Veilacott

**GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Danielle Belisle

**DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE  
DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Sandra Harder

Kevin Kerr

William Young

1992

pour les besoins des personnes handicapées  
et pour les personnes âgées

PROJET DE LOI SUR LA  
SÉCURITÉ SOCIALE



Juin 1999

Rapport du Comité permanent du développement des ressources  
humaines et de la condition des personnes handicapées

PRÉPARER L'AVENIR :  
RAPPORT PROVISOIRE SUR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada KIA 0S9

Juin 1999

Albina Guarnieri, députée  
présidente

Rapport provisoire du Comité permanent du développement des  
ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

PRÉPARER L'AVENIR :  
RAPPORT PROVISOIRE SUR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

